

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

AUDITORIA OPERACIONAL NO PROCESSO DE ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE CRIAÇÃO DE ZPE E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS EMPRESARIAIS

TC 007.832/2025-7



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo
de Desenvolvimento Sustentável

AudSustentabilidade

TC 007.832/2025-7

Fiscalis 85/2025**Relator Bruno Dantas****Modalidade**

Auditoria Operacional

Unidade Técnica Responsável

Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável – Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Ato originário

Despacho de 19/3/2025 do Ministro Bruno Dantas (TC 004.130/2025-1)

Objeto

Processo de trabalho referente à análise das propostas de criação de ZPE e à aprovação dos projetos de empresas interessadas em se instalar nas ZPE, conduzido pelo CZPE

Atos de designação

Portaria de Fiscalização - AudSustentabilidade 340, de 9 de junho de 2025

Portaria de Fiscalização - AudSustentabilidade 469, de 29 de julho de 2025

Período de realização da auditoria

22/5/2025 a 17/9/2025

Equipe de auditoria

Nome	Função	Matrícula	Lotação
Hugo Leonardo Vilela Gouveia	Coordenador	8664-9	AudSustentabilidade
Amado Pereira de Cerqueira Netto	Membro	12548-2	AudSustentabilidade
Rodrigo Schafhauser	Supervisor	9495-1	AudSustentabilidade
Fábio Moreno de Andrade Almeida	Supervisor	2937-8	AudSustentabilidade

Órgãos Fiscalizados

Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) e

Secretaria-Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (SE-CZPE)

RESUMO

O que o TCU fiscalizou?

O TCU fiscalizou o Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação e sua Secretaria-Executiva.

O **objetivo** principal da auditoria foi avaliar se os processos de trabalho da Secretaria-Executiva do CZPE para análise das propostas de criação de ZPE e aprovação dos projetos empresariais são adequadamente estruturados e executados para assegurar celeridade, transparência e segurança jurídica dos procedimentos administrativos.

A auditoria foi **motivada** pela existência de possíveis inadequações e ineficiências nos processos de trabalho da SE-CZPE, decorrentes do crescimento da demanda ocorrido após a alteração no marco legal, em 2021, que poderia comprometer a celeridade, a transparência e a segurança jurídica dos procedimentos administrativos.

A **metodologia** utilizada incluiu requisição de documentos, reuniões com gestores, análises documentais e entrevistas e aplicação de questionário a interessados na política. Somou-se análise de dados em larga escala, com solução modular em Python e IA segura (ChatTCU), para processar integralmente os processos administrativos disponibilizados.

Quais os benefícios esperados?

Maior celeridade na análise dos processos, incremento da previsibilidade e da segurança jurídica, maior uniformidade e isonomia de tratamento entre proponentes, maior eficiência processual, aumento da transparência e motivação dos pareceres e, por fim, maior atratividade do regime de ZPE.

Auditoria Operacional no Processo de Análise das Propostas de Criação de ZPE e de Aprovação de Projetos Empresariais

O que o TCU encontrou?

Os **achados** de auditoria detalhados no relatório são:

- Os prazos de tramitação dos processos de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos empresariais não atendem plenamente ao princípio da razoável duração do processo administrativo.

O tempo médio de análise foi de 446 dias para ZPE e 425 dias para Projetos Industriais. Não foram identificados mecanismos adequados de controle e monitoramento temporal, o que é evidenciado pela ausência de padronização na fase de admissibilidade, pela fragmentação recorrente de diligências e por longos períodos de inatividade processual.

- Ausência de uniformidade na aplicação de diversos critérios constantes da Resolução CZPE 29/2021, nas análises técnicas das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos empresariais.

As análises técnicas realizadas pela SE-CZPE apresentaram variações na forma de aplicação dos critérios de “contribuição para difusão tecnológica”, “atendimento às prioridades governamentais” e “orientação do empreendimento para o mercado externo”, previstos na Resolução CZPE 29/2021. Ademais foi identificada ausência de metodologia formal ou guia padronizado de análise interna, o que contraria as recomendações de boas práticas do Guia *ex ante* de políticas públicas.

Quais são as propostas de encaminhamento?

Propõem-se as seguintes recomendações ao CZPE:

- estabelecimento de metas e mecanismos de monitoramento de prazos de tramitação dos processos de análise; e
- elaboração e implementação de manual metodológico interno, com *checklists* objetivos e definição de evidências mínimas aceitas.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	5
I.1. Antecedentes e Problema	5
I.2. Identificação do objeto	6
I.3. Objetivo e escopo	6
I.4. Critérios de auditoria	6
I.5. Metodologia utilizada e limitações.....	7
I.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)	7
II. VISÃO GERAL DO OBJETO.....	8
II.1. Histórico do objeto	8
II.2. Marco normativo	8
II.3. Objetivos	9
II.4. Partes interessadas	10
III. ACHADOS DE AUDITORIA.....	11
III.1. Achado 1: Os prazos de tramitação dos processos de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos empresariais não atendem plenamente ao princípio da razoável duração do processo administrativo	12
III.2. Achado 2: Ausência de uniformidade na aplicação dos critérios constantes dos arts. 4º, 9º, inciso II, 15, inciso XI, alínea “g”, e 47, incisos I, III e IV da Resolução CZPE 29/2021, nas análises técnicas das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos empresariais	18
IV. CONCLUSÃO	23
V. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	24
APÊNDICE A – METODOLOGIA E LIMITAÇÕES	26
APÊNDICE B – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES	28
LISTA DE TABELAS	35
LISTA DE FIGURAS	35
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	36

I. INTRODUÇÃO

1. Trata o presente documento de Relatório de Auditoria Operacional, tendo por objetivo avaliar o processo de análise das propostas de criação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) e de aprovação dos projetos de empresas interessadas em se instalar nas ZPE, conduzido pelo Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE).

2. O trabalho é decorrente do Despacho datado de 19/3/2025, proferido pelo Ministro Bruno Dantas (TC 004.130/2025-1).

I.1. Antecedentes e Problema

3. As ZPE são áreas delimitadas no Brasil, criadas em 1988, que oferecem incentivos fiscais e administrativos para atrair investimentos e impulsionar exportações. Elas são um tipo de Zonas Econômicas Especiais (ZEE), com foco no mercado externo. Segundo a Lei 11.508/2007, a política das ZPE tem a finalidade de desenvolver a cultura exportadora, de fortalecer o balanço de pagamentos e de promover a difusão tecnológica, a redução de desequilíbrios regionais e o desenvolvimento econômico e social de nosso País.

4. No âmbito do TCU, o processo de criação de ZPE foi apreciado por meio do Acórdão 8.162/2020-TCU-1ª Câmara. Na ocasião, identificaram-se fragilidades na operacionalização do programa, sendo pontuado que desde 1989 foram autorizadas 26 ZPE, mas apenas duas possuíam infraestrutura implantada. Assim, recomendou-se ao então Ministério da Economia a revisão dos procedimentos e critérios adotados nas análises dos pleitos de criação e prorrogação de ZPE, com vistas à aprovação apenas de projetos que apresentassem consistência e condições de implantação.

5. Mediante a Lei 14.184/2021, houve a modernização do marco legal das ZPE, com a introdução de inovações significativas, tais como a possibilidade de criação de ZPE patrocinadas por entes privados; a possibilidade de habilitação de empresas prestadoras de serviços no regime das ZPE; e a reformulação do compromisso exportador, de modo que a produção industrial das empresas nelas instaladas poderá acessar o mercado interno, desde que haja o pagamento de tributos devidos.

6. Em complemento, a SE-CZPE registrou que a flexibilização introduzida pela Lei 14.184/2021 não descaracterizou o caráter prioritariamente exportador das ZPE: a venda ao mercado interno permanece excepcional e sujeita à tributação regular. Segundo a gestão, esse entendimento foi reconhecido em decisão do STF (2024) e é compatível com o perfil dos projetos recentemente aprovados pelo CZPE, cujo conjunto (recorte 2023–2025) somaria catorze aprovações, com investimentos previstos de R\$ 53 bilhões e cerca de 87% das receitas projetadas oriundas de exportações, segundo a SE-CZPE

7. A alteração no marco legal resultou em crescimento expressivo da demanda por aprovação de ZPE e instalação de projetos. Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), até o final de 2020 havia trinta processos para análise de propostas de criação de ZPE e 21 processos relacionados a projetos industriais [nota: este termo “projetos industriais” também será referenciado neste relatório como “projetos empresariais”, devido à incorporação da possibilidade de instalação em ZPE de empresas que prestam serviço comercializados ou destinados ao exterior e ao fato de existirem normativos que mencionam ambos termos].

8. A partir de 2021, observou-se crescimento de 76,6% no número de propostas de ZPE (totalizando 53 processos) e de 128,6% nos projetos industriais (atingindo 69 processos). Tal situação passou a demandar uma melhor estruturação da capacidade operacional da Secretaria-Executiva do CZPE.

9. Neste cenário, a existência de possíveis inadequações e ineficiências nos processos de trabalho da SE-CZPE, em função dos necessários ajustes operacionais para atender à nova realidade do programa, podem vir a comprometer a celeridade, a transparência e a segurança jurídica dos procedimentos administrativos.

I.2. Identificação do objeto

10. O objeto da fiscalização é o processo de trabalho referente à análise das propostas de criação de ZPE e à aprovação dos projetos de empresas interessadas em se instalar nas ZPE, conduzido pelo CZPE.

I.3. Objetivo e escopo

11. O objetivo da auditoria é avaliar se os processos de trabalho da Secretaria-Executiva do CZPE para análise das propostas de criação de ZPE e aprovação dos projetos empresariais são adequadamente estruturados e executados para assegurar celeridade, transparência e segurança jurídica dos procedimentos administrativos.

12. Não integram o objeto desta fiscalização os procedimentos de elaboração de propostas realizados no âmbito dos estados e municípios, nem a análise substantiva da qualidade das decisões técnicas ou do desempenho operacional de ZPE específicas que já se encontram em operação. Ficam também excluídas do escopo a avaliação da adequação

13. dos critérios normativos estabelecidos; as questões de natureza puramente técnica, como as de engenharia ou de licenciamento ambiental; e a análise da efetividade da política pública em atingir seus objetivos finalísticos.

14. De forma a alcançar o objetivo estabelecido, formularam-se as questões de auditoria indicadas a seguir:

Questão 1 Os critérios utilizados pela SE-CZPE na análise das propostas de criação de ZPE e projetos empresariais são objetivos e claramente definidos? Os procedimentos de análise estão adequadamente padronizados e documentados?

Questão 2 Os prazos de tramitação dos processos na SE-CZPE são compatíveis com princípios de celeridade da administração pública? Existem mecanismos adequados de controle e monitoramento temporal dos procedimentos?

15. O escopo dos trabalhos está delineado na matriz de planejamento, que integra o plano de auditoria, contemplando: as informações requeridas e suas fontes, os critérios aplicáveis, os procedimentos de auditoria previstos e suas possíveis limitações, as evidências a serem obtidas e as possíveis conclusões das análises (peça 16).

I.4. Critérios de auditoria

16. Os critérios de auditoria fundamentam-se no arcabouço normativo que rege a criação e o funcionamento das ZPE, bem como em princípios constitucionais e de boa governança pública. Os principais critérios incluem:

a) [Lei 11.508/2007](#), que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPE;

b) [Decreto 6.814/2009](#), que regulamenta a Lei 11.508/2007;

c) [Decreto 9.933/2019](#), que dispõe sobre o CZPE;

d) [Resolução CZPE 29/2021](#), que dispõe sobre as normas e diretrizes aplicáveis às ZPE, aos seus proponentes, às suas administradoras e às empresas autorizadas a se instalar nas ZPE;

e) [Resolução CZPE 82/2024](#), que dispõe sobre o Regimento Interno do CZPE;

f) [Decreto 9.203/2017](#), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

g) [Constituição Federal de 1988](#): art. 5º, inciso LXXVIII (duração razoável do processo) c/c art. 37, *caput* (princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência);

h) [Lei 9.784/1999](#), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, notadamente, art. 2º, parágrafo único, inciso VII (indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão) c/c art. 50 (obrigatoriedade de motivação com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos);

i) [Portal gov.br](#) que informa prazo de 30 a 60 dias para análise das propostas apresentadas à SE-CZPE; e

j) [Guia Prático de análise ex ante](#), volume 1, Brasília, 2018.

I.5. Metodologia utilizada e limitações

17. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portarias TCU 185/2020) e com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020).

18. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos e informações e a realização de reuniões com os gestores das instituições auditadas; consultas às bases de dados contendo a legislação federal e aos *websites* das instituições auditadas. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais e análises de dados.

19. Para responder às questões de auditoria, foi empregada uma metodologia de análise de dados em larga escala, suportada por uma solução modular desenvolvida em Python e IA segura (ChatTCU), projetada para processar o conteúdo não-estruturado. Uma síntese dessa metodologia e as limitações enfrentadas na avaliação das questões de auditoria constam do Apêndice A deste relatório e dos papéis de trabalho que detalham as análises realizadas (peças 21 e 22).

20. A versão preliminar do relatório de fiscalização (peça 23) foi enviada para comentários dos gestores do MDIC, em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (NAT) (Portaria TCU 185/2020, itens 144 e 145), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020, subitem 6.5) e com a Resolução-TCU 315/2020, art. 14, § 1º. A análise dos comentários apresentados pelos gestores consta do apêndice B.

I.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

21. O escopo deste trabalho abrange os exercícios de 2022 a 2025, contemplando dois Planos Plurianuais (2020–2023 e 2024–2027) e quatro Leis Orçamentárias Anuais. No PPA 2020–2023, a ação de monitoramento das ZPE integrou o Programa 2212 – Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade; a partir de 2024, passou a compor o Programa 2801 – Neoliberalização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional.

22. Para fins desta auditoria, entende-se por Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) o montante de recursos públicos associados ao objeto auditado, englobando: (i) a despesa orçamentária direta da ação “Monitoramento e Desenvolvimento das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE)”; e (ii) a renúncia tributária referente aos incentivos do regime, quando houver dados quantificáveis e confiáveis.

23. No período analisado, verificou-se execução financeira reduzida da ação de monitoramento das ZPE, com pagamentos totalizando R\$ 33.029,43, concentrados em diárias e passagens. Em 2022, não houve movimentação; nos anos subsequentes, a execução permaneceu limitada frente ao montante autorizado.

24. Embora o componente orçamentário seja modesto, o regime de ZPE opera, sobretudo, por meio de incentivos fiscais (federais, estaduais e, eventualmente, municipais). Neste ponto, observou-se insuficiência de transparência ativa quanto aos valores efetivos da renúncia, o que dificulta a aferição de sua ordem de grandeza e o acompanhamento pelo controle.

25. Como indicação parcial de magnitude, o [Relatório de Avaliação da CGU](#), de 27/6/2025 (p. 8–9), registrou, com base em informações da RFB, que empresas nas ZPE de Pecém e Parnaíba somaram, entre 2023 e setembro de 2024, valor superior a R\$ 700 milhões em benefícios fiscais.

Registre-se que a SE-CZPE contestou a estimativa da CGU — por provável inclusão de outros regimes — sem, contudo, apresentar dados alternativos ou metodologia substitutiva. Diante disso, o valor é aqui utilizado apenas como referência contextual, permanecendo a limitação de dados e a impossibilidade de compor, neste momento, um VRF ampliado e consolidado para este trabalho.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1. Histórico do objeto

26. As ZPE foram criadas no Brasil em 1988 como áreas delimitadas destinadas a oferecer incentivos fiscais e administrativos para atrair investimentos e impulsionar exportações, configurando-se como um tipo de ZEE com foco no mercado externo.

27. O marco regulatório foi consolidado com a Lei 11.508/2007, que estabeleceu a finalidade da política das ZPE: desenvolver a cultura exportadora, fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica, a redução de desequilíbrios regionais e o desenvolvimento econômico e social do País. Este diploma legal foi regulamentado pelo Decreto 6.814/2009 e teve sua governança reorganizada pelo Decreto 9.933/2019.

28. Uma modernização significativa ocorreu com a Lei 14.184/2021, que introduziu importantes inovações: (i) possibilidade de criação de ZPE patrocinadas por entes privados; (ii) habilitação de empresas prestadoras de serviços no regime das ZPE; e (iii) reformulação do compromisso exportador, permitindo que a produção industrial acesse o mercado interno mediante pagamento dos tributos devidos.

29. Essa modernização resultou em aumento expressivo da demanda: até 2020 havia 30 processos de propostas de criação de ZPE e 21 processos de aprovação de projetos industriais; a partir de 2021, observou-se crescimento de 76,6% nas propostas de ZPE (53 processos) e 128,6% nos projetos industriais (69 processos).

30. Atualmente, o Brasil possui doze ZPE criadas, sendo quatro ativas (Cáceres/MT, Parnaíba/PI, Pecém/CE e Uberaba/MG) e oito em implantação. Contudo, após mais de três décadas do regime, apenas a ZPE do Ceará atingiu estágio consolidado de funcionamento.

31. Estudos técnicos evidenciaram limitações na efetividade da política. A avaliação da ZPE de Pecém, no Ceará, (2022) apontou que, embora tenha impulsionado exportações, apresentou sucesso limitado na geração de empregos industriais, diversificação tecnológica e integração com a economia local, operando “em grande parte como um enclave” com significativo impacto ambiental negativo (peça 14, p. 179-180).

II.2. Marco normativo

32. O regime jurídico das ZPE é disciplinado por um abrangente arcabouço normativo que regula desde a criação e o funcionamento das zonas até os procedimentos para autorização de empresas e projetos industriais, envolvendo múltiplas esferas da administração pública federal.

33. A [Lei 11.508/2007](#) constitui o marco legal fundamental que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPE. Essa lei estabelece as bases do sistema, definindo: (i) a finalidade e características das ZPE; (ii) os procedimentos para criação das zonas; (iii) o regime tributário diferenciado aplicável às empresas instaladas; (iv) as competências do CZPE; (v) os benefícios fiscais e cambiais; e (vi) as vedações e sanções aplicáveis. A lei também mantém o CZPE como órgão deliberativo competente para as decisões estratégicas do programa.

34. O [Decreto 6.814/2009](#) regulamenta a Lei 11.508/2007, detalhando os procedimentos administrativos para implementação do regime das ZPE. O decreto especifica: (i) os requisitos técnicos para propostas de criação de ZPE; (ii) as atribuições e responsabilidades das administradoras; (iii) os procedimentos para autorização de instalação de empresas; (iv) os critérios para caducidade de atos de criação; e (v) as normas para fiscalização e controle aduaneiro.

35. O [Decreto 9.933/2019](#) dispõe sobre o CZPE, reorganizando sua estrutura e competências. O decreto define: (i) a composição atualizada do CZPE; (ii) as atribuições específicas do órgão colegiado; (iii) as competências do Presidente e da Secretaria-Executiva; (iv) os procedimentos para reuniões e deliberações; e (v) a possibilidade de atos *ad referendum*.

36. A [Resolução CZPE 29/2021](#) consolida as normas e diretrizes aplicáveis às ZPE, aos seus proponentes, às suas administradoras e às empresas autorizadas. Essa resolução representa o principal instrumento normativo operacional, estabelecendo: (i) a orientação superior da política das ZPE; (ii) os procedimentos detalhados para criação de ZPE; (iii) os requisitos para projetos industriais; (iv) as obrigações das administradoras; (v) os critérios para caducidade; e (vi) os procedimentos de acompanhamento e avaliação.

37. A [Resolução CZPE 82/2024](#) estabelece o Regimento Interno do CZPE, disciplinando seu funcionamento administrativo. O regimento define: (i) a organização interna do Conselho; (ii) as atribuições específicas de cada membro; (iii) os procedimentos para reuniões ordinárias e extraordinárias; (iv) as regras para deliberação e votação; (v) o funcionamento de grupos de trabalho; e (vi) os procedimentos para resoluções *ad referendum*. Esse normativo é essencial para compreender os processos decisórios internos do CZPE.

II.3. Objetivos

38. A política das ZPE tem a finalidade de desenvolver a cultura exportadora, de fortalecer o balanço de pagamentos e de promover a difusão tecnológica, a redução de desequilíbrios regionais e o desenvolvimento econômico e social de nosso País (art. 1º da Lei 11.508/2007).

39. O processo de análise das propostas de criação de ZPE tem por objetivos:

a) assegurar o alinhamento com a política nacional: verificar se a proposta contribui para o desenvolvimento da cultura exportadora, fortalecimento do balanço de pagamentos, difusão tecnológica, redução de desequilíbrios regionais e desenvolvimento econômico e social (art. 1º da Lei 11.508/2007 e art. 3º da Resolução CZPE 29/2021);

b) promover o desenvolvimento regional equilibrado: priorizar a criação de ZPE em regiões menos desenvolvidas, conforme critérios estabelecidos (art. 5º da Resolução CZPE 29/2021);

c) otimizar o potencial exportador: selecionar áreas geograficamente privilegiadas para exportação, com disponibilidade de insumos, mão-de-obra capacitada e canais de escoamento eficientes (art. 2º, §1º, I, da Lei 11.508/2007 e art. 6º, II e III, da Resolução CZPE 29/2021);

d) garantir viabilidade técnica e financeira: avaliar a disponibilidade de infraestrutura básica, recursos financeiros e capacidade de implementação da proposta (art. 2º, §1º, III e IV, da Lei 11.508/2007 e art. 15, IV, V, VI e VII, da Resolução CZPE 29/2021);

e) assegurar sustentabilidade ambiental: verificar o licenciamento ambiental e a utilização racional dos recursos naturais (art. 1º, §1º, IX, "a", do Decreto 6.814/2009 e art. 6º, IV, da Resolução CZPE 29/2021); e

f) evitar sobreposição e conflitos: garantir que a criação de nova ZPE não impacte negativamente aquelas já estabelecidas (art. 7º da Resolução CZPE 29/2021).

40. O processo de aprovação de projetos empresariais em ZPE tem por objetivos:

a) orientar empreendimentos para o mercado externo: assegurar que os projetos tenham vocação exportadora (art. 47, I, da Resolução CZPE 29/2021 e parágrafo único do art. 1º da Lei 11.508/2007);

b) agregar valor à produção regional: selecionar projetos que contribuam para aumentar o valor agregado dos bens produzidos na região (art. 9º, I, da Resolução CZPE 29/2021);

c) promover difusão tecnológica: priorizar empreendimentos que incorporem inovações tecnológicas e contribuam para transferência de conhecimento (art. 1º da Lei 11.508/2007, art. 9º, II, e art. 47, III, da Resolução CZPE 29/2021);

d) preservar arranjos produtivos locais: evitar projetos que desmobilizem setores ou arranjos produtivos locais já consolidados (art. 9º, III, da Resolução CZPE 29/2021);

e) minimizar impactos negativos: garantir que os empreendimentos não causem impactos adversos à indústria nacional nem estrangulamento da infraestrutura urbana (art. 9º, IV e V, da Resolução CZPE 29/2021 e art. 2º, XIV, do Decreto 9.933/2019);

f) diversificar a pauta exportadora: incentivar projetos que ampliem a diversificação das exportações e dos parceiros comerciais brasileiros (art. 9º, VI, da Resolução CZPE 29/2021);

g) atender prioridades governamentais: alinhar os projetos aprovados às diretrizes das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior (art. 3º, §1º, III, da Lei 11.508/2007 e art. 47, IV, da Resolução CZPE 29/2021);

h) autorizar instalação de empresas: exercer competência deliberativa para autorização de instalação de empresas em ZPE (art. 2º, IV, do Decreto 9.933/2019);

i) aprovar produtos e serviços: aprovar a relação de produtos a serem fabricados e serviços a serem prestados nas ZPE, conforme classificação Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e na Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS) (art. 2º, V, do Decreto 9.933/2019); e

j) estabelecer prazo de vigência: fixar em até vinte anos o prazo de vigência do regime, com possibilidade de prorrogação (art. 2º, VI e VII, do Decreto 9.933/2019).

II.4. Partes interessadas

41. Em conformidade com a ISSAI 3000/27, foram identificadas as partes responsáveis pelo objeto desta auditoria, considerando aquelas com responsabilidades diretas pelos processos de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos empresariais, bem como aquelas responsáveis por aspectos específicos e pela implementação de eventuais deliberações.

42. Responsáveis diretos pelo objeto auditado:

a) Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) - Órgão colegiado deliberativo com competência exclusiva para analisar propostas de criação de ZPE e aprovar projetos empresariais. Suas responsabilidades estão fundamentadas no art. 3º da Lei 11.508/2007 e detalhadas no art. 2º do Decreto 9.933/2019, que estabelece como atribuições, entre outras: (i) analisar as propostas de criação de ZPE e submetê-las à decisão do Presidente da República; (ii) analisar e aprovar os projetos de empresas interessadas em se instalar nas ZPE; (iii) traçar a orientação superior da política das ZPE; e (iv) autorizar a instalação de empresas em ZPE;

b) Secretaria-Executiva do CZPE (SE-CZPE) - Unidade técnica responsável pela instrução dos processos e elaboração de pareceres conclusivos que subsidiam as deliberações do CZPE. Suas atribuições são estabelecidas no art. 7º do Decreto 9.933/2019 e detalhadas no art. 9º da Resolução CZPE 82/2024, incluindo: (i) emitir parecer conclusivo sobre propostas de criação de ZPE e projetos de instalação de empresas em ZPE; (ii) acompanhar a instalação e operação das ZPE e das empresas nelas instaladas e avaliar o seu desempenho; (iii) propor parâmetros básicos para avaliação técnica de projetos; e (iv) coordenar ações de promoção do programa das ZPE; e

c) Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) - Pasta ministerial responsável pela coordenação da política de ZPE e pelo exercício da Secretaria-Executiva do CZPE. Sua responsabilidade é estabelecida no art. 5º do Decreto 9.933/2019 e reafirmada no art. 5º da Resolução CZPE 82/2024, cabendo-lhe fornecer apoio administrativo e técnico ao funcionamento do CZPE e coordenar a implementação da política.

43. Responsáveis por aspectos específicos da política:
- a) Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) - responsável pelo controle aduaneiro, alfandegamento e aspectos tributários relacionados às ZPE. Sua competência é estabelecida nos arts. 3º e 4º do Decreto 6.814/2009, incluindo a definição de requisitos técnicos para alfandegamento e controle aduaneiro das operações; e
 - b) Presidência da República - responsável pela decisão final sobre criação de ZPE, com base nas análises e pareceres conclusivos do CZPE. Essa competência é prevista no art. 2º da Lei 11.508/2007 e reafirmada no art. 1º do Decreto 6.814/2009. O processo de aprovação e de instalação de empresas interessadas em se instalar em ZPE não passa pela Presidência da República.
44. Demais interessados: embora não sejam responsáveis diretos pelo objeto auditado, estados, municípios e entes privados proponentes podem ser indiretamente afetados por mudanças nos critérios e procedimentos, devendo adequar suas propostas a eventuais novos requisitos. As empresas administradoras de ZPE também podem ser impactadas por eventuais alterações nos processos de acompanhamento e monitoramento, conforme suas obrigações estabelecidas no Capítulo III da Resolução CZPE 29/2021.
- III. ACHADOS DE AUDITORIA**
45. A avaliação da atuação da SE-CZPE nos processos de criação de ZPE e aprovação de projetos empresariais considerou padrões constitucionais e legais que orientam a administração pública.
46. O direito à razoável duração do processo, consagrado no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, constitui garantia fundamental aplicável aos procedimentos administrativos e judiciais. Paralelamente, o art. 37 da Carta Magna estrutura a atuação administrativa sobre os princípios da eficiência, impessoalidade e publicidade, orientando a administração para a obtenção de melhores resultados, tratamento isonômico aos cidadãos e transparência procedimental.
47. Esses preceitos constitucionais encontram detalhamento na Lei 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo federal. Além de reafirmar o princípio da eficiência (art. 2º, *caput*), a lei estabelece exigências específicas de motivação dos atos administrativos (arts. 2º, VII, e 50), determinando que as decisões indiquem claramente seus fundamentos fáticos e jurídicos. A norma também orienta para a adoção de procedimentos simples que assegurem certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (art. 2º, parágrafo único, IX).
48. Na perspectiva da governança pública, o Decreto 9.203/2017 introduz conceitos complementares que orientam a qualidade da gestão administrativa. A capacidade de resposta (art. 3º, I) demanda manifestações claras e eficazes da administração; a confiabilidade (art. 3º, III) exige minimização de incertezas e regularidade das ações públicas; a melhoria regulatória (art. 3º, IV) busca simplificação e modernização dos processos. O decreto também estabelece que o processo decisório deve orientar-se pelas evidências, conformidade legal e qualidade regulatória (art. 4º, VIII).
49. As boas práticas de gestão pública, sistematizadas no Guia prático de análise *ex ante* de políticas públicas, recomendam a institucionalização de normas e manuais que reduzam a discricionariedade e assegurem uniformidade processual, contribuindo para maior previsibilidade e eficiência.
50. No caso específico dos serviços da SE-CZPE, o Portal Gov.br divulga prazo referencial de 30 a 60 dias para análise de pedidos de criação de ZPE e aprovação de projetos empresariais. Trata-se de informação oficial, que gera expectativa nos usuários quanto ao tempo de tramitação de seus requerimentos, e, dessa forma, constitui-se em parâmetro relevante para avaliação da celeridade processual efetivamente praticada.
51. Com base nesses critérios, procedeu-se à análise de processos instaurados pela SE-CZPE. A descrição dos achados resultantes do trabalho de fiscalização, a seguir apresentada, engloba os

seguintes elementos: situação encontrada, causas, efeitos, conclusão, proposta de encaminhamento e benefícios esperados.

III.1. Achado 1: Os prazos de tramitação dos processos de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos empresariais não atendem plenamente ao princípio da razoável duração do processo administrativo

52. Para avaliar os prazos de tramitação dos processos na SE-CZPE, foi realizada uma análise abrangente de todos os processos instaurados no período de 2022 a junho de 2025. A amostra total compreendeu 57 processos, sendo 22 de propostas de criação de ZPE e 35 de projetos industriais. Desse universo, os resultados foram os seguintes: para ZPE, dois processos foram deferidos, cinco indeferidos, seis permaneciam em andamento e nove foram arquivados; para projetos industriais, catorze foram deferidos, seis indeferidos, três em andamento e doze arquivados.

53. Para mensurar objetivamente a duração efetiva da tramitação, a análise de prazos concentrou-se especificamente nos processos que alcançaram uma decisão de mérito, formalizada por meio da emissão de Resolução do CZPE. Dessa forma, foram selecionados sete processos de ZPE (totalizando oito ciclos de análise, uma vez que o processo 10099.100697/2022-43 foi dividido em dois ciclos - projeto original e alteração) e vinte processos de projetos industriais. Essa metodologia assegurou que a análise temporal se baseasse em processos com fluxo completo, desde o requerimento até a decisão final.

54. Para avaliar o desempenho processual, foram estabelecidas cinco métricas principais: (i) Duração do Ciclo CZPE: tempo total transcorrido desde o requerimento até a emissão da Resolução do CZPE; (ii) Número de Subciclos: quantidade de rodadas de diligências para complementação de informações expedidas pela SE-CZPE ao proponente durante a instrução processual; (iii) Tempo de Análise Interna: somatório dos períodos em que o processo permaneceu com a SE-CZPE para análise técnica, elaboração de pareceres e tomada de decisão; (iv) Tempo com Proponente: somatório dos períodos em que o processo esteve com o requerente para atendimento de diligências e complementação de informações; (v) Tempo de Consultas Externas: somatório dos períodos em que o processo esteve com órgãos externos para emissão de pareceres ou manifestações técnicas.

55. Os dados consolidados dos oito ciclos de análise de ZPE estão apresentados na Tabela 1, que demonstra significativa variação nos prazos de tramitação, com o menor ciclo durando 264 dias e o maior 871 dias. A fragmentação da instrução processual é evidenciada pelo número de subciclos, que variou de 2 a 4 rodadas de diligências por processo.

Tabela 1 – Desempenho por Processo de ZPE

Processo SEI	Ciclo Principal¹	Subciclos	Análise Interna¹	Proponente¹	Consultas¹
10099.100697/2022-43	305	3	263	42	145
10099.100697/2022-43 ²	295	2	287	8	146
10099.100771/2022-21	871	2	855	15	189
14022.072856/2024-19	264	2	234	30	55
14022.107691/2023-22	571	2	537	34	4
14022.112828/2023-61	310	2	230	80	4
14022.112839/2023-41	310	2	245	65	4
19951.100568/2022-22	645	4	411	234	105

Nota:

¹ Tempo em dias corridos.

² Refere-se ao ciclo de alteração do processo 10099.100697/2022-43.

Fonte: elaboração própria

56. A consolidação estatística oferece diferentes perspectivas de análise sobre a distribuição dos prazos. As medidas de tendência central indicam o comportamento típico, enquanto os percentis revelam a variabilidade e a concentração dos casos. A Tabela 2 apresenta esses indicadores estatísticos para os processos de ZPE.

Tabela 2 – Estatísticas Agregadas dos Processos de ZPE

Métrica	Ciclo Principal ¹	Subciclos	Análise Interna ¹	Proponente ¹	Consultas ¹
Média ²	446,4	2,4	382,8	63,5	81,5
Mediana ³	310,0	2,0	275,0	38,0	80,0
Intervalo P25-P75 ⁴	302-589	2-2	242-442	26-68	4-145
Mínimo	264	2	230	8	4
Máximo	871	4	855	234	189

Nota:
¹ Tempo em dias corridos.

² Média: Valor médio aritmético de todos os processos.

³ Mediana: Valor central que divide o conjunto em duas metades (50º percentil).

⁴ Intervalo P25-P75: Faixa entre o 1º quartil (25º percentil) e o 3º quartil (75º percentil), representando onde se encontram 50% dos casos centrais.

Fonte: elaboração própria

57. Os processos de projetos industriais analisados apresentaram números similares aos processos de ZPE, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Desempenho por Processo de Projetos Industriais

Processo SEI	Ciclo Principal ¹	Subciclos	Análise Interna ¹	Proponente ¹	Consultas ¹
14021.111009/2022-25	109	2	88	21	24
14021.115138/2023-73	466	3	421	45	89
14021.129202/2023-01	111	1	111	0	6
14021.136475/2023-02	531	3	485	46	33
14021.140655/2022-08	565	2	541	24	88
14021.142003/2022-08	554	2	486	68	432
14021.142004/2022-44	559	2	532	27	52
14021.142005/2022-99	251	2	217	34	102
14021.142913/2022-82	249	2	186	63	59
14021.156684/2022-83	548	2	517	32	471
14021.179582/2023-17	401	3	378	23	43
14022.000922/2024-59	432	4	400	32	74
14022.001529/2024-82	274	2	237	37	6
14022.014508/2024-27	463	4	313	150	23
14022.104773/2023-15	504	4	696	53	91
14022.105480/2023-55	341	2	319	22	82
14022.108600/2023-76	567	3	479	88	222
19951.100544/2022-73	657	4	538	119	58
19972.001326/2024-71	348	2	257	91	34
19972.102064/2023-80	573	4	463	110	74

Nota:
¹ Tempo em dias corridos.

Fonte: elaboração própria

58. A Tabela 4 consolida os indicadores estatísticos, permitindo a comparação direta entre os dois tipos de processo e demonstrando a similaridade entre os dados dos dois tipos de processos.

Tabela 4 – Estatísticas Agregadas dos Processos de Projetos Industriais

Métrica	Ciclo Principal ¹	Subciclos	Análise Interna ¹	Proponente ¹	Consultas ¹
Média ²	425,1	2,6	383,2	54,2	103,2
Mediana ³	464,5	2,0	410,5	41,0	66,5
Intervalo P25-P75 ⁴	324-555	2-3	252-493	26-73	33-89
Mínimo	109	1	88	0	6
Máximo	657	4	696	150	471

Nota:
¹ Tempo em dias corridos.

² Média: Valor médio aritmético de todos os processos.

³ Mediana: Valor central que divide o conjunto em duas metades (50º percentil).

⁴ Intervalo P25-P75: Faixa entre o 1º quartil (25º percentil) e o 3º quartil (75º percentil), representando onde se encontram 50% dos casos centrais.

Fonte: elaboração própria

59. Os números acima apresentados evidenciam que os prazos estão incompatíveis com o princípio constitucional da razoável duração do processo.

60. O tempo médio de tramitação de 446 dias para ZPE e 425 dias para projetos industriais excede em mais de sete vezes o prazo máximo de 60 dias estabelecido como referência no portal Gov.br. A análise da distribuição temporal demonstra que o gargalo principal reside na fase de análise interna, que consome isoladamente, em média, 382 dias para ZPE e 383 dias para projetos industriais – prazo que, por si só, já supera em mais de seis vezes a estimativa total para conclusão do serviço.

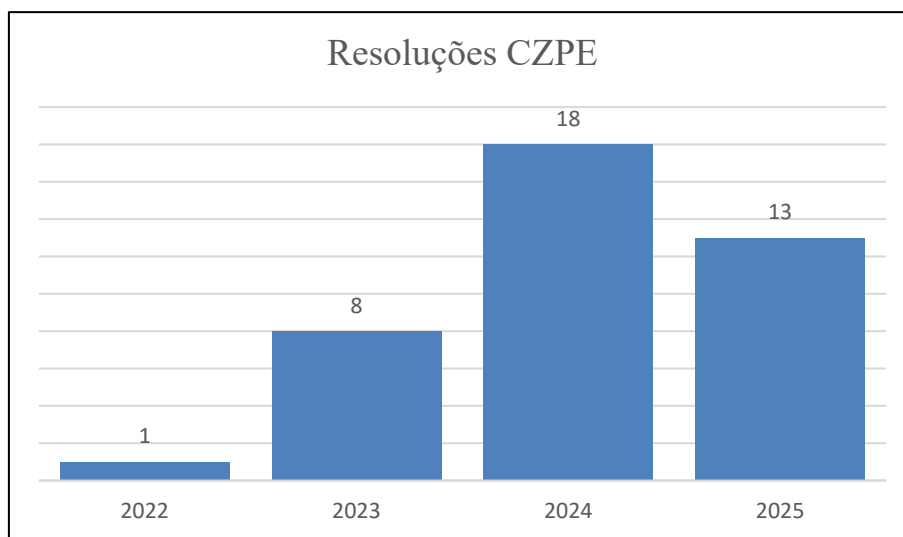
61. A decomposição temporal revela a ineficiência na gestão das diligências processuais e a desproporcionalidade entre o tempo de análise interna e o tempo de resposta dos proponentes. Embora os processos sejam submetidos a mais de uma rodada de complementação (média de 2,4 subciclos para ZPE e 2,6 para projetos industriais), o tempo efetivamente consumido pelos proponentes para resposta representa apenas uma fração minoritária do prazo total - 14% para ZPE (63,5 dias de 446 dias) e 13% para projetos industriais (54,2 dias de 425 dias). Essa análise quantitativa demonstra objetivamente que o principal gargalo temporal reside na capacidade da SE-CZPE de conduzir a instrução processual, e não na complexidade ou demora das respostas dos interessados.

62. A análise de prazos encontra respaldo no reconhecimento expresso do próprio gestor da SE-CZPE. Em reunião realizada em 1º/9/2025, foi afirmado que a estimativa de 30 a 60 dias informada no Portal Gov.br está desatualizada e não seria viável atender com os recursos atuais da SE-CZPE, sugerindo que um prazo de três meses seria mais razoável, considerando a necessidade de consultas a outros órgãos, a complexidade das análises e a frequência das reuniões do CZPE (peça 18).

63. Em complemento, a SE-CZPE informou ter promovido a correção do prazo estimado divulgado no Portal Gov.br para 90 a 180 dias de análise, alinhando-o ao calendário trimestral de reuniões do CZPE, e registrou meta interna de zerar o passivo de processos até o final de 2025. Trata-se de medida de transparência e de ajuste de expectativas junto aos interessados; contudo, a atualização não altera os resultados desta auditoria quanto aos prazos efetivamente observados na amostra (2022 a junho de 2025).

64. Não obstante os problemas relatados, os exames indicam esforços recentes para a conclusão dos processos em análise. Os dados demonstram um crescimento no número de resoluções emitidas. A Figura 1 apresenta a distribuição temporal das resoluções CZPE emitidas no período de 2022 a junho de 2025.

Figura 1 - Distribuição temporal de Resoluções CZPE



Fonte: elaboração própria

65. Constata-se que, de apenas uma resolução em 2022, o CZPE passou a emitir oito resoluções em 2023, dezoito em 2024, e já havia emitido treze resoluções até junho de 2025. Essa

progressão sugere um esforço de redução do passivo processual acumulado e um possível aprimoramento na capacidade de análise da SE-CZPE.

66. Os prazos de tramitação dos processos da SE-CZPE observados decorrem de três fatores causais principais que se interrelacionam e comprometem a capacidade da unidade de atuar com a celeridade requerida pelos princípios constitucionais da administração pública: a ausência de mecanismos estruturados de monitoramento de prazos, as limitações na disponibilidade de recursos humanos para a realização de análises técnicas na SE-CZPE e os recorrentes pedidos de complementação de informações.

67. As evidências documentais que amparam as causas identificadas são constituídas pelos processos administrativos que apresentam recorrentes pedidos de complementação de informações, conforme demonstrado nas Tabelas 1 a 4.

68. Informações coletadas em reuniões de 27/6/2025 e 1º/9/2025 indicam que a unidade não dispõe de controles estruturados de prazos, utilizando apenas planilha interna para priorização dos processos conforme data de protocolo (peças 18 e 19).

69. Os gestores reconheceram que a capacidade operacional da secretaria é limitada, especialmente em recursos humanos, e que não houve alocação de novos servidores após a posse dos últimos ingressos no ministério. Foi informado ainda que a complexidade dos documentos apresentados e o detalhamento do Anexo III resultam em sucessivas diligências, impactando os prazos (peças 18 e 19).

70. Para fins de contextualização, registra-se que a SE-CZPE atribuiu os prazos de tramitação identificados nesta auditoria ao passivo histórico acumulado e informou reestruturação recente de sua capacidade operacional (vacâncias ao longo de 2023 e recomposição a partir de abril de 2024, com ampliação do quadro técnico). Essa narrativa corrobora a causa já apontada no Achado 1 — limitações de recursos humanos — e ajuda a explicar parte do volume e da inércia observados.

71. Informações trazidas pelos proponentes e pela associação que congrega empresas administradoras de ZPE corroboram esse cenário: proponentes de projetos empresariais relataram excessos nos pedidos de complementação de informações; a entidade representativa do setor apontou que o excesso de requisitos e etapas faz com que os processos se prolonguem por anos, desestimulando interessados, e relatou a insuficiência da equipe dedicada às análises técnicas (peças 20 e 17, respectivamente).

72. A situação encontrada gera efeitos negativos que se manifestam em duas dimensões principais: no âmbito individual, pela desistência de interessados em razão da demora e da complexidade das complementações; e no âmbito coletivo, pela redução da atratividade da política de ZPE como instrumento de desenvolvimento econômico.

73. Esses efeitos comprometem tanto o direito individual dos proponentes a um processo administrativo célere quanto a eficácia da política pública de promoção de exportações e desenvolvimento regional.

74. Na amostra de 57 processos instaurados entre 2022 e junho de 2025, dezesseis obtiveram deferimento (dois de ZPE e catorze de projetos industriais), onze foram indeferidos, nove permaneciam em andamento e 21 foram arquivados. A elevada proporção de arquivamentos (36,8%) - associada aos relatos colhidos no questionário aplicado a proponentes que desistiram e à entrevista com a associação representativa (peças 17, 20 e 22) - indica que os prazos de tramitação e a fragmentação das diligências podem contribuir para desistências ao longo do processo (peça 22).

75. Informações coletadas junto aos gestores, em reunião de 27/6/2025, confirmam que há muitos casos de arquivamento por proponentes que não respondem às solicitações de complementação de informações, evidenciando o potencial desestímulo gerado pelo tempo decorrido nas análises técnicas e pela complexidade das exigências (peça 18).

76. Informações trazidas pelos proponentes e pela entidade representativa demonstram concretamente os efeitos negativos da demora na apreciação dos processos. Proponentes relataram casos de desistência após demora nas análises. A entidade representativa do setor afirmou que “a morosidade compromete a atratividade da política e desestimula investidores, gerando perda de interesse do setor” (peças 20 e 17, respectivamente).

77. Dessa forma, a ineficiência processual não apenas viola direitos constitucionais individuais, mas compromete a efetividade de uma política pública estratégica para o desenvolvimento econômico nacional. O ambiente de incerteza regulatória criado pelos longos prazos de tramitação afasta potenciais investidores e reduz o potencial da política de ZPE para gerar empregos, promover desenvolvimento regional e incrementar as exportações brasileiras.

78. Não obstante as fragilidades constatadas, a auditoria identificou esforços da SE-CZPE para aprimorar seus processos e reduzir os impactos decorrentes dos prazos de tramitação. Duas práticas merecem destaque pela sua contribuição potencial para a melhoria da eficiência processual: a evolução na emissão de resoluções e a disponibilidade para reuniões técnicas com proponentes.

79. Conforme relatado, observa-se uma tendência crescente no número de resoluções de mérito emitidas pelo CZPE. De apenas uma resolução em 2022, houve um salto para oito resoluções em 2023, dezoito em 2024, e treze resoluções até junho de 2025. Essa progressão representa um esforço para reduzir o passivo processual acumulado e indica um possível aprimoramento na capacidade de análise da SE-CZPE. Embora os prazos individuais de tramitação ainda permaneçam elevados, o aumento da produtividade decisória demonstra reconhecimento da necessidade de acelerar as conclusões processuais e constitui um passo importante na direção da melhoria da eficiência.

80. A SE-CZPE tem adotado a prática de realizar reuniões técnicas periódicas com proponentes, uma iniciativa que tem gerado resultados positivos na qualidade da instrução processual. Alguns proponentes informaram que, após essas reuniões, houve melhora significativa na compreensão das exigências regulamentares e dos procedimentos necessários. Essa prática de interação direta favorece o alinhamento de expectativas entre a unidade técnica e os interessados, promove maior clareza na tramitação e contribui para reduzir retrabalhos e complementações desnecessárias. A comunicação proativa com os proponentes constitui uma boa prática de gestão que, se sistematizada e expandida, pode contribuir substancialmente para a redução dos prazos processuais e para o aprimoramento da qualidade dos requerimentos submetidos.

81. Ademais, os gestores informaram iniciativa de transparência ativa com a reorganização do sítio institucional da SE-CZPE no portal do MDIC, passando a disponibilizar de forma sistemática: decisões e extratos públicos das deliberações do CZPE; resoluções publicadas no DOU; listas atualizadas de ZPE aprovadas, em atividade e em implantação; compêndio de normas aplicáveis ao regime; roteiros e guias para apresentação de propostas de criação de ZPE e de projetos empresariais; além de estudos, notícias e apresentações institucionais. Essas ações ampliam previsibilidade e *accountability* para os interessados, favorecendo a qualidade da instrução e o alinhamento de expectativas, sem, contudo, alterar as constatações e recomendações deste achado.

82. Complementarmente, a gestão informou a retomada e a previsibilidade das reuniões ordinárias do CZPE, com calendário trimestral divulgado (maio e outubro/2024; março e maio/2025) e estratégia de escoamento do passivo, o que teria contribuído para reduzir o estoque de 56 para catorze processos e eliminar casos sem impulso inicial. Tais iniciativas indicam ganho operacional e maior previsibilidade para os interessados, alinhando-se às boas práticas de gestão de filas e agenda decisória. À míngua de comprovação documental apresentada na manifestação (atas/pautas, consolidação de resoluções e série nominativa de estoque), registram-se como contexto positivo, sem, contudo, alterar as constatações deste achado nem a recomendação associada.

83. Registra-se, ainda, iniciativa de relacionamento institucional com o ecossistema do regime: a atual gestão reportou diálogo contínuo com a associação representativa, administradoras

das ZPE e proponentes, incluindo a realização da “1ª Mesa Redonda das Administradoras de ZPE” (Fortaleza/CE, 29/9/2025), com participação de representantes de todas as ZPE implementadas ou em implementação. Segundo os relatos, esse espaço de interlocução tem contribuído para maior previsibilidade, alinhamento de expectativas e encaminhamento mais célere de pleitos.

84. Em síntese, o exame dos processos de ZPE e projetos industriais conduz à conclusão de que os prazos de tramitação praticados pela SE-CZPE são incompatíveis com o princípio constitucional da razoável duração do processo administrativo. Com prazos médios de 446 dias para ZPE e 425 dias para projetos industriais, a unidade excede em mais de sete vezes a estimativa oficial de 30 a 60 dias, configurando um prazo de tramitação incompatível com o esperado, comprometendo tanto direitos individuais quanto a efetividade da política pública.

85. O diagnóstico aponta para um conjunto de causas interrelacionadas que potencializam mutuamente os efeitos negativos sobre a celeridade processual. A ausência de mecanismos estruturados de monitoramento de prazos impede uma gestão ativa dos procedimentos, permitindo que processos permaneçam longos períodos sem movimentação. As limitações de recursos humanos, reconhecidas pelo próprio gestor, podem comprometer a capacidade de análise e gerar gargalos operacionais. A fragmentação das diligências, evidenciada pela média de 2,4 a 2,6 subciclos por processo, resulta em rodadas de idas e vindas que poderiam ser evitadas com procedimentos mais estruturados.

86. Os efeitos dessa ineficiência transcendem o âmbito processual, gerando impactos na confiança dos investidores e na atratividade da política de ZPE. A baixa taxa de sucesso dos processos (28%) e os relatos de desistência por parte dos proponentes evidenciam que a os prazos de tramitação se tornaram um obstáculo à implementação efetiva de uma política estratégica para o desenvolvimento econômico nacional.

87. Reconhece-se, contudo, os esforços recentes da SE-CZPE para enfrentar esses desafios, particularmente o aumento nas análises de mérito e a adoção de reuniões técnicas com proponentes. Essas iniciativas, embora ainda não tenham resultado em redução efetiva dos prazos individuais, demonstram reconhecimento da necessidade de mudança e constituem base para aprimoramentos futuros. A superação dos problemas identificados requer, portanto, intervenções tanto no nível operacional quanto no nível estratégico, com vistas a dotar a SE-CZPE de capacidade institucional adequada às suas responsabilidades.

88. Neste contexto, a recomendação proposta volta-se ao tratamento da causa referente à ausência de mecanismos estruturados de monitoramento de prazos.

89. A responsabilidade por agir para tratar as causas identificadas é do CZPE, tendo em vista o disposto no Decreto 9.933/2019, que atribui ao Conselho as competências de: estabelecer os procedimentos para apresentação de propostas e projetos (art. 2º, IX), estabelecer os requisitos a serem observados na apresentação de projetos (art. 2º, XI) e aprovar os parâmetros básicos para a avaliação técnica (art. 2º, XII).

90. Tais atribuições normativas – reproduzidas no Regimento Interno (Resolução CZPE 82/2024, Anexo I, art. 2º, VIII, X e XI) – conferem ao CZPE a prerrogativa de fixar diretrizes operacionais que incluam metas de tempo e rotinas de acompanhamento, a serem observadas pela Secretaria-Executiva. Por essa razão, a recomendação sobre metas e monitoramento de prazos deve ser dirigida ao Conselho.

91. Diante do exposto, será proposto recomendar ao Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça metas e mecanismos de monitoramento de prazos de tramitação dos processos de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos de empresas interessadas em se instalar em ZPE, conforme sua competência normativa constante do art. 2º do Decreto 9.933/2019 c/c com o art. 2º do Anexo I do Regimento Interno do CZPE (Resolução CZPE 82/2024).

92. A implementação da recomendação proposta tem o potencial de gerar benefícios em múltiplas dimensões, contribuindo tanto para o aprimoramento da gestão pública quanto para a efetividade da política de ZPE como instrumento de desenvolvimento econômico. Os benefícios esperados abrangem aspectos operacionais, regulatórios e estratégicos da atuação da SE-CZPE.

93. Maior celeridade na análise dos processos: O estabelecimento de metas e mecanismos de monitoramento permitirá à SE-CZPE identificar gargalos processuais e adotar medidas corretivas tempestivas. Espera-se, dessa forma, uma redução substancial nos prazos médios de tramitação, tornando a prestação do serviço mais aderente ao princípio da razoável duração do processo e às expectativas dos proponentes.

94. Incremento da atratividade da política de ZPE: A redução do tempo de análise das propostas contribuirá para o fortalecimento da política de ZPE como instrumento efetivo de desenvolvimento regional e promoção de exportações. Processos mais céleres e previsíveis aumentarão a confiança dos investidores, potencializando a captação de novos empreendimentos. Esse ambiente mais atrativo pode resultar em maior geração de empregos, incremento das exportações brasileiras e fortalecimento da competitividade do país no cenário econômico internacional, maximizando os benefícios sociais e econômicos esperados da política pública de ZPE.

III.2. Achado 2: Ausência de uniformidade na aplicação dos critérios constantes dos arts. 4º, 9º, inciso II, 15, inciso XI, alínea “g”, e 47, incisos I, III e IV da Resolução CZPE 29/2021, nas análises técnicas das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos empresariais

95. Durante a execução da auditoria, constatou-se que as análises técnicas realizadas pela SE-CZPE apresentaram variações na forma de aplicação dos critérios previstos na Resolução CZPE 29/2021, notadamente nos arts. 4º, 9º, II, 15, XI, alínea “g”, e 47, I, III e IV, que tratam dos critérios de “contribuição para difusão tecnológica”, “atendimento às prioridades governamentais” e “orientação do empreendimento para o mercado externo”.

96. A situação encontrada contraria o princípio da eficiência administrativa (CF/1988, art. 37, *caput*), a exigência de motivação adequada e explícita dos atos administrativos (Lei 9.784/1999, art. 2º, VII, e art. 50) e os princípios de capacidade de resposta, confiabilidade e melhoria regulatória previstos no Decreto 9.203/2017 (art. 3º, I, III e IV; art. 4º, VIII).

97. Também se afasta das recomendações de boas práticas constantes do Guia prático de análise *ex ante* de políticas públicas (Cap. 6, item 2.4), que orienta a institucionalização de normas e manuais de gestão e governança para reduzir a discricionariedade, evitar incertezas e gargalos e assegurar maior uniformidade nos processos.

98. Para aferir a objetividade das análises técnicas, a equipe examinou dezesseis processos de criação de ZPE e 32 processos de aprovação de projetos empresariais. Por limitação de tempo, a análise concentrou-se em três critérios: (i) contribuição para a difusão tecnológica, (ii) atendimento às prioridades governamentais e (iii) orientação do empreendimento para o mercado externo.

99. Em cada critério, os pareceres e as notas técnicas foram classificados em três categorias:

(i) análise aprofundada, quando o parecer identifica políticas/atos ou parâmetros do Anexo III e apresenta evidências verificáveis (indicadores, percentuais, documentos), com diligências/condicionantes que conectam o projeto ao critério;

(ii) análise superficial, quando a motivação se restringe a declarações genéricas ou à mera transcrição normativa, sem indicadores, sem cotejo com políticas públicas e sem validação independente; e

(iii) não contemplado, quando não houve exame de mérito do critério (por exemplo, arquivamento, perda de objeto ou rito que prescinde da avaliação específica).

100. Ressalta-se que o objetivo deste procedimento não foi estabelecer um padrão de grau de profundidade que o auditado deve adotar em seus pareceres técnicos, mas verificar a consistência e a objetividade do tratamento entre casos comparáveis.

101. Nas propostas de criação de ZPE, entre os casos em que houve análise de mérito, observou-se heterogeneidade: em relação à contribuição para a difusão tecnológica, análises aprofundadas levaram a indeferimentos quando faltaram evidências, enquanto análises superficiais acolheram alegações genéricas; quanto às prioridades governamentais, predominaram abordagens superficiais ou ausência de exame; e, na avaliação da orientação do empreendimento para o mercado externo, houve objetividade relativa quando se adotaram métricas, ainda que coexistam avaliações superficiais. Essa variação de profundidade e de padrão probatório dentro de um mesmo critério resultou, em diferentes processos, em conclusões de sentido oposto quanto ao atendimento dos requisitos.

102. Nos projetos empresariais, o padrão se repete: na contribuição para a difusão tecnológica, prevaleceu o tratamento superficial (declarações sem comprovação objetiva); no atendimento às prioridades governamentais, houve desde análises aprofundadas (vinculadas a políticas/atos) até justificativas genéricas; e, quanto ao critério de orientação do empreendimento para o mercado externo, registrou-se maior objetividade quando houve confronto com dados de mercado, porém ainda se identificaram avaliações superficiais. A coexistência de abordagens declarativas e de exames ancorados em evidências gerou desfechos distintos para critérios idênticos, variando entre reconhecimento de atendimento, deferimento com condicionantes e indeferimentos.

103. Em ambos os casos (criação de ZPE e aprovação de projetos empresariais), práticas como fórmulas conclusivas sem indicação de políticas específicas, uso de cláusulas abertas (“quando cabível”) sem critérios, acolhimento de manifestações externas sem exame crítico e sem fundamentação própria e, em alguns casos, transferência ao proponente do ônus da comprovação de que seu plano de negócios estaria alinhado com as “prioridades governamentais” fragilizam a previsibilidade e ampliam a assimetria entre processos.

104. A avaliação realizada pela equipe de auditoria quanto à objetividade e a padronização na aplicação dos critérios de análise de propostas de criação de ZPE e aprovação de projetos, contendo detalhamento das evidências que corroboram as conclusões, estão no Papel de Trabalho – Análise em Separado da Questão 1 (peça xx).

105. As evidências indicam duas conclusões centrais: (i) há comprometimento da objetividade e da uniformidade das análises, coexistindo avaliações aprofundadas e superficiais, a depender do processo e do critério; e (ii) quando se empregam métricas e diligências objetivas (por exemplo, percentuais de exportação, cotejo com políticas específicas, pedidos de esclarecimento técnico), a análise se torna mais consistente e fundamentada, evidenciando a viabilidade de se alcançar uma maior objetividade se essas práticas forem institucionalizadas.

106. Entre as causas que contribuem para a ocorrência do achado, pode-se apontar duas principais: utilização de critérios de natureza conceitual, sem parâmetros objetivos de mensuração; e ausência de metodologia formal ou guia padronizado de análise interna.

107. Relativamente à primeira causa, a equipe de auditoria realizou uma avaliação da objetividade e mensurabilidade dos critérios utilizados nas análises técnicas da SE-CZPE, que são balizados pela Resolução CZPE 29/2021. Como resultado, concluiu que os dispositivos centrais da Resolução CZPE 29/2021 (arts. 4º, 6º, 9º, 15, XI, “g”, e 47) não estabelecem critérios com parâmetros objetivos de mensuração (peça 21, p. 4-7).

108. O art. 4º remete a “prioridades governamentais” sem explicitar quais e como identificá-las; o art. 6º descreve diretrizes sem indicadores ou fontes predefinidas; o art. 9º elenca critérios (p. ex., difusão tecnológica) sem forma de quantificação; o art. 15, XI, “g” diz o quê abordar no Estudo de Viabilidade Econômica (EVE), mas não fixa como medir; e o art. 47 apresenta parâmetros sem metodologia, pesos ou limiares.

109. Na verdade, tais dispositivos apresentam diretrizes, critérios e parâmetros em nível principiológico, de natureza conceitual, mas não fixam indicadores obrigatórios, pontos de corte, métodos de cálculo ou sistema de pesos/pontuação que assegurem mensuração padronizada.

110. A Resolução CZPE 29/2021, por si só, não assegura objetividade e comparabilidade, exigindo operacionalização complementar (manuais, roteiros, indicadores e limiares). Como efeito causal, a falta de parâmetros objetivos desloca a decisão para o juízo discricionário do analista, gerando a heterogeneidade entre processos e tratamentos desiguais para objetos comparáveis, conforme descrito na situação encontrada do presente achado.

111. Quanto à segunda causa do achado, em entrevistas, gestores da SE-CZPE relataram inexistência de manual ou portaria com metodologia específica; reconheceram que cada caso é tratado de forma distinta e que a padronização ocorre por precedentes, não por método formal (peça 19).

112. Informaram, ainda, que tentativa de converter “perguntas-chave” em metodologia não se concretizou diante da diversidade setorial, de portes empresariais e realidades regionais; e mencionaram que a própria lei comporta múltiplos princípios, o que inevitavelmente introduz subjetividade (peça 19).

113. Esse cenário também foi relatado por proponentes, que apontaram dificuldades com o atendimento ao Anexo III da Resolução CZPE 29/2021, considerando-o excessivamente detalhado e de interpretação ambígua, além de mencionarem excesso de pedidos de complementação de informações e ausência de guias padronizados com exemplos de documentos aceitos. Do mesmo modo, a entidade representativa do setor afirmou que “a falta de metodologia aumenta a percepção de arbitrariedade e que critérios pouco objetivos comprometem a confiança de investidores na política de ZPE” (peças 20 e 17, respectivamente).

114. As causas guardam relação de complementaridade, pois a prevalência de comandos conceituais sem parâmetros objetivos, aliada à inexistência de metodologia interna padronizada, explica a ausência de uniformidade constatada.

115. A situação encontrada produz efeitos potenciais que podem repercutir diretamente na previsibilidade das decisões (insegurança jurídica), na igualdade de tratamento entre proponentes (isonomia comprometida), na eficiência processual (retrabalho e longos prazos de tramitação) e, por fim, na atratividade do regime de ZPE.

116. A ausência de parâmetros operacionais claros e a variação do grau de escrutínio entre processos dificultam que os proponentes antecipem quais informações e evidências serão consideradas suficientes em cada caso.

117. Depoimentos colhidos indicam a dificuldade dos proponentes em prever exigências documentais, diante de recorrentes pedidos de complementação de informações, o que eleva a incerteza quanto ao desfecho dos pleitos e a consequente insegurança jurídica (peça 20).

118. Essa insegurança manifesta-se, ainda, na oscilação entre análises superficiais e aprofundadas para objetos semelhantes, inclusive com decisões divergentes quanto ao atendimento de um mesmo critério, aspecto que compromete a confiabilidade do processo decisório sob a ótica dos administrados.

119. Do mesmo modo, o tratamento desigual observado nas análises técnicas — com aceitação de descrições genéricas em alguns casos e exigência de documentação robusta em outros — impacta a impessoalidade e a igualdade de condições entre proponentes, com riscos à isonomia.

120. A inexistência de roteiros e *checklists* padronizados favorece, ao longo do tempo, interpretações distintas durante as análises técnicas, o que amplia o potencial de decisões não uniformes para situações comparáveis.

121. O retrabalho e os longos prazos de tramitação, identificados como efeitos dos recorrentes pedidos de complementação, identificados nos processos administrativos, devem ser avaliados sob os dois pontos de vista: dos gestores e dos proponentes.

122. Segundo os gestores, as complementações sucessivas decorrem, principalmente, de (i) alterações promovidas pelos próprios proponentes ao longo da instrução e (ii) identificação, em fases

posteriores, de pontos críticos que não estavam suficientemente esclarecidos nas peças iniciais. Nessa visão, solicitar informações adicionais em momentos distintos integra a busca pela completude e pela fidedignidade dos elementos de fato (“verdade real”), permitindo consolidar análise técnica considerada robusta. Ainda conforme os relatos, essa prática é preferível à interrupção prematura da instrução e pode ocorrer em diferentes etapas, à medida que novos documentos são juntados ou que questões técnicas emergem (peças 18 e 19).

123. Do ponto de vista dos proponentes, os pedidos de complementação são percebidos como de difícil previsibilidade, tanto quanto ao conteúdo quanto ao nível de detalhamento requerido. Os respondentes relatam incerteza sobre quais evidências serão consideradas suficientes em cada etapa e apontam que as solicitações tendem a ser minuciosas, com desdobramentos em novas rodadas de esclarecimentos. Essa dinâmica é associada, pelos proponentes, a aumento de custos e prazos de resposta, bem como a dificuldades de planejamento interno para atendimento tempestivo das demandas (peça 20).

124. As análises da equipe de auditoria evidenciaram a ausência de parâmetros operacionais objetivos, o que converge com a dificuldade relatada pelos proponentes para antecipar o nível de prova e o grau de detalhamento exigidos. Reconhece-se, por outro lado, que a prática da SE-CZPE de perseguir a “verdade real” por meio de diligências sucessivas é virtuosa para a qualidade da política pública e tende a elevar a robustez técnica das decisões.

125. Todavia, a falta de parâmetros operacionais — incluindo indicadores mínimos, critérios de suficiência probatória e marcos temporais — tende a gerar complementações reiteradas e a prolongar a instrução processual, ampliando prazos e o risco de desistências, em detrimento da eficiência e da atratividade do regime.

126. Por fim, a combinação de imprevisibilidade, tratamento não uniforme e longos prazos de tramitação dos processos tem reflexos sobre a percepção de investidores a respeito da atratividade da política de ZPE. Proponentes relataram perda de interesse e insegurança jurídica. A entidade representativa do setor destacou que a falta de metodologia “eleva a percepção de arbitrariedade e compromete a confiança na política de ZPE”, assinalando, inclusive, desistências em razão do prazo de tramitação (peças 20 e 17, respectivamente).

127. Merece destaque que, durante a auditoria, foram identificadas três boas práticas da SE-CZPE: Uso de pareceres anteriores como referência para análise de casos semelhantes, publicação de guia externo para orientar proponentes e disponibilidade para reuniões técnicas com proponentes.

128. Observou-se que os técnicos procuram manter coerência com análises anteriores, utilizando precedentes como referência para novas decisões. Embora não substitua um guia formal, essa prática funciona como mecanismo de padronização informal, porém com eficácia limitada.

129. Os gestores relataram a publicação recente de guia destinado a explicitar critérios e documentos normalmente requeridos aos proponentes. A iniciativa sinaliza esforço de explicitação de expectativas e de consolidação de entendimentos. Em razão da data de publicação, o documento não foi avaliado por esta equipe. Registra-se, ademais, que, na reunião de Validação Externa da Matriz de Achados (9/9/2025), participantes apontaram possível inclusão de exigências no referido guia, que não estariam previstas na legislação vigente e na Resolução CZPE 29/2021. Tais apontamentos não foram objeto de análise pela equipe.

130. Alguns proponentes informaram que, após reuniões periódicas, houve melhora na compreensão das exigências. Essa prática de interação com interessados favorece alinhamento de expectativas e maior clareza na tramitação.

131. Constatou-se que as análises técnicas realizadas pela SE-CZPE apresentaram variações na forma de aplicação dos critérios previstos na Resolução CZPE 29/2021, notadamente nos arts. 4º, 9º, II, 15, XI, alínea “g”, e 47, I, III e IV, que tratam de “contribuição para difusão tecnológica”,

“atendimento às prioridades governamentais” e “orientação do empreendimento para o mercado externo”.

132. As evidências mostraram que há comprometimento da objetividade e da uniformidade das análises — coexistem avaliações aprofundadas e superficiais — e que, quando se empregam métricas e diligências objetivas (por exemplo, percentuais de exportação, cotejo com políticas específicas, pedidos de esclarecimento técnico), a análise tende a ser mais consistente e fundamentada.

133. Quanto às causas, verificou-se: utilização de critérios de natureza conceitual, sem parâmetros objetivos de mensuração, uma vez que os dispositivos centrais da Resolução CZPE 29/2021 (arts. 4º, 6º, 9º, 15, XI, alínea “g”, e 47) são predominantemente principiológicos e não aportam, como regra, definições operacionais, indicadores mínimos, pontos de corte, pesos ou método de pontuação; e ausência de metodologia formal ou guia padronizado de análise interna, reconhecida pelos gestores, que relataram inexistência de manual ou portaria com metodologia específica, tratamento caso a caso e padronização por precedentes.

134. Quanto aos efeitos potenciais, a heterogeneidade na aplicação dos critérios e a inexistência de metodologia interna padronizada repercutem em: insegurança jurídica, dada a dificuldade dos proponentes em antecipar quais informações e evidências serão consideradas suficientes e o relato de excesso de pedidos de complementação; risco à isonomia, com aceitação de descrições genéricas em alguns casos e exigência de documentação robusta em outros; retrabalho e demora processual, com complementações sucessivas percebidas como de difícil previsibilidade e com desdobramentos em novas rodadas de esclarecimentos; e redução da atratividade da política de ZPE, com relatos de perda de interesse e percepção de arbitrariedade.

135. À luz do Guia prático de análise *ex ante*, a ausência de normatização tende a ampliar a discricionariedade: ainda que proporcione certa flexibilidade gerencial, gera incertezas, pode paralisar decisões quando os gestores não se sentem suficientemente respaldados e, no extremo oposto, estimular decisões discricionárias rotineiras com riscos de arbítrio e de enquadramento como irregularidade pelos órgãos de controle quando não houver respaldo normativo. Como resposta, o Guia recomenda a adoção de normas flexíveis, notadamente manuais passíveis de ajuste contínuo com base em monitoramento e avaliação, capazes de reduzir a discricionariedade indesejada sem suprimir a agilidade decisória. Diante desse referencial, passa-se à recomendação aplicável ao caso concreto.

136. Tendo em vista as causas mapeadas, a recomendação proposta volta-se especificamente ao tratamento da causa referente à ausência de metodologia formal ou guia padronizado de análise interna, para que se elabore e implemente manual metodológico interno, com *checklists* objetivos e definição de evidências mínimas aceitas, de modo a padronizar a atuação técnica no processo de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos de empresas interessadas em se instalar em ZPE, conferindo balizas claras à atuação técnica, aumentando previsibilidade, isonomia e eficiência.

137. Compete ao CZPE definir e padronizar o rito técnico-normativo das análises: considerando que o Decreto 9.933/2019, que dispõe sobre o CZPE, atribui ao Conselho estabelecer os procedimentos para apresentação de propostas e projetos (art. 2º, IX), estabelecer os requisitos a serem observados na apresentação de projetos (art. 2º, XI) e aprovar os parâmetros básicos para a avaliação técnica (art. 2º, XII), ao passo que à Secretaria-Executiva cabe propor tais parâmetros ao colegiado (art. 7º, II).

138. Assim, a elaboração, aprovação e determinação de implementação de manual metodológico interno, com *checklists* objetivos e evidências mínimas, insere-se na competência normativa do CZPE — cabendo à SE-CZPE sua execução técnica e operacional — razão pela qual a recomendação deve ser dirigida ao Conselho.

139. Diante do exposto, será proposto recomendar ao Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore e implemente manual metodológico interno, com *checklists* objetivos e definição de evidências mínimas aceitas, de modo a padronizar a atuação técnica no processo de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos de empresas interessadas em se instalar em ZPE, conforme sua competência normativa constante do art. 2º do Decreto 9.933/2019 c/c com o art. 2º do Anexo I do Regimento Interno do CZPE (Resolução CZPE 82/2024).

140. A implementação da recomendação proposta tem o potencial de gerar os seguintes benefícios:

a) incremento da previsibilidade e da segurança jurídica: critérios claros e evidências mínimas padronizadas reduzem decisões díspares e diminuem a incerteza para os proponentes, favorecendo planejamento e tomada de decisão;

b) maior uniformidade e isonomia de tratamento: a formalização de procedimentos alinha a atuação entre analistas ao longo do tempo, mitigando assimetrias e garantindo condições equânimes entre proponentes;

c) maior eficiência processual e menor retrabalho: a padronização reduz rodadas sucessivas de complementação, encurta prazos de instrução e aprimora a capacidade de resposta da SE-CZPE;

d) aumento da transparência e da motivação dos pareceres: o uso de parâmetros objetivos e de fontes explícitas robustece a fundamentação (conforme Lei 9.784/1999), eleva a confiabilidade e facilita o controle e a prestação de contas; e

e) maior atratividade do regime de ZPE: processos mais previsíveis, céleres e impessoais aumentam a confiança de investidores e reduzem o risco de desistências.

IV. CONCLUSÃO

141. Como resultado do trabalho realizado, foram obtidas as seguintes respostas para as questões de auditoria formuladas:

Questão 1 Os critérios utilizados pela SE-CZPE na análise das propostas de criação de ZPE e projetos empresariais são objetivos e claramente definidos? Os procedimentos de análise estão adequadamente padronizados e documentados?

142. A equipe de auditoria constatou que as análises técnicas da SE-CZPE são balizadas pela Resolução CZPE 29/2021, cujos dispositivos centrais (arts. 4º, 6º, 9º, 15, XI, alínea “g”, e 47) são predominantemente principiológicos, de natureza conceitual. Tais comandos indicam o que considerar, mas não aportam, como regra, definições operacionais, indicadores mínimos, pontos de corte, pesos ou método de pontuação que permitam mensuração padronizada. Quanto à padronização, as análises técnicas realizadas pela SE-CZPE apresentaram variações na forma de aplicação dos critérios previstos na Resolução CZPE 29/2021, notadamente nos arts. 4º, 9º, II, 15, XI, alínea “g”, e 47, I, III e IV, que tratam de “contribuição para difusão tecnológica”, “atendimento às prioridades governamentais” e “orientação do empreendimento para o mercado externo”. As evidências mostraram que há comprometimento da objetividade e da uniformidade das análises — coexistem avaliações aprofundadas e superficiais — e que, quando se empregam métricas e diligências objetivas (por exemplo, percentuais de exportação, cotejo com políticas específicas, pedidos de esclarecimento técnico), a análise tende a ser mais consistente e fundamentada.

Questão 2 Os prazos de tramitação dos processos na SE-CZPE são compatíveis com princípios de celeridade da administração pública? Existem mecanismos adequados de controle e monitoramento temporal dos procedimentos?

143. A análise dos processos de ZPE e de projetos industriais demonstrou que os prazos de tramitação na SE-CZPE não atendem plenamente ao princípio da razoável duração do processo

administrativo. O tempo médio de conclusão dos ciclos (446 dias para ZPE e 425 dias para Projetos Industriais) excede de forma sistemática o prazo de referência de 30 a 60 dias. Adicionalmente, não foram identificados mecanismos adequados de controle e monitoramento temporal, o que é evidenciado pela ausência de padronização na fase de admissibilidade, pela fragmentação recorrente de diligências e por longos períodos de inatividade processual. Essas fragilidades configuram um problema sistêmico que compromete a eficiência na tramitação dos referidos processos.

144. Entre os benefícios esperados desta auditoria, decorrentes da adoção das medidas sugeridas na proposta de encaminhamento deste relatório, destacam-se os seguintes:

a) maior celeridade na análise dos processos: o estabelecimento de metas e mecanismos de monitoramento permitirá à SE-CZPE identificar gargalos processuais e adotar medidas corretivas tempestivas;

b) incremento da previsibilidade e da segurança jurídica: critérios claros e evidências mínimas padronizadas reduzem decisões díspares e diminuem a incerteza para os proponentes, favorecendo planejamento e tomada de decisão;

c) maior uniformidade e isonomia de tratamento: a formalização de procedimentos alinha a atuação da unidade técnica ao longo do tempo, mitigando assimetrias e garantindo condições equânimes entre proponentes;

d) maior eficiência processual e menor retrabalho: a padronização reduz rodadas sucessivas de complementação, encurta prazos de instrução e aprimora a capacidade de resposta da SE-CZPE;

e) aumento da transparência e da motivação dos pareceres: o uso de parâmetros objetivos e de fontes explícitas robustece a fundamentação (conforme Lei 9.784/1999), eleva a confiabilidade e facilita o controle e a prestação de contas; e

f) maior atratividade do regime de ZPE: processos mais céleres, previsíveis e impessoais, aumentarão a confiança dos investidores, reduzirão o risco de desistência e potencializarão a captação de novos empreendimentos.

V. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

145. Diante do exposto, submete-se à consideração superior as seguintes propostas de encaminhamentos:

a) Recomendar ao Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça metas e mecanismos de monitoramento de prazos de tramitação dos processos de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos de empresas interessadas em se instalar em ZPE, conforme sua competência normativa constante do art. 2º do Decreto 9.933/2019 c/c com o art. 2º do Anexo I do Regimento Interno do CZPE (Resolução CZPE 82/2024);

b) Recomendar ao Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore e implemente manual metodológico interno, com *checklists* objetivos e definição de evidências mínimas aceitas, de modo a padronizar a atuação dos técnicos no processo de análise das propostas de criação de ZPE e de aprovação de projetos de empresas interessadas em se instalar em ZPE, conforme sua competência normativa constante do art. 2º do Decreto 9.933/2019 c/c com o art. 2º do Anexo I do Regimento Interno do CZPE (Resolução CZPE 82/2024);

c) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens “a” e “b” acima; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, tão logo seja autuado o respectivo monitoramento.

SecexDesenvolvimento, 21 de outubro de 2025.

(Assinado eletronicamente)

Amado Pereira de Cerqueira Netto
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 12548-2

(Assinado eletronicamente)

Hugo Leonardo Vilela Gouveia
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8664-9
Coordenador

APÊNDICE A – METODOLOGIA E LIMITAÇÕES

1. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos e informações e a realização de reuniões com os gestores das instituições auditadas; consultas às bases de dados contendo a legislação federal e aos *websites* das instituições auditadas. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais e análises de dados.
2. Para responder às questões de auditoria, foi empregada uma metodologia de análise de dados em larga escala, suportada por uma solução modular desenvolvida em Python, projetada para processar o conteúdo não-estruturado de 57 processos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), sendo 22 de Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) e 35 de Projetos Industriais.
3. A interação com os modelos de Inteligência Artificial (IA) Generativa foi realizada por meio da plataforma segura ChatTCU, que assegura o sigilo e a confidencialidade das informações processadas.
4. A abordagem metodológica foi dividida em duas fases principais, sustentadas pelo desenvolvimento de códigos e *prompts* específicos: a estruturação dos dados e a análise assistida por IA.
5. A Estruturação da Trilha de Auditoria Digital consiste na extração de conteúdo processual e posterior classificação semântica com IA.
6. Para a extração de conteúdo processual, realizou-se a extração sistemática e automatizada do conteúdo integral de todas as peças processuais, abrangendo documentos em formato HTML e PDF. Para documentos digitalizados que consistiam em imagens, foram aplicadas técnicas de Reconhecimento Óptico de Caracteres (OCR) para converter as imagens em texto pesquisável.
7. Para a classificação semântica com IA, cada documento extraído foi submetido a um modelo de Inteligência Artificial Generativa. Guiada por um *prompt* com as regras de negócio da análise, a IA classificou cada documento semanticamente, transformando a massa documental em uma base de dados estruturada e cronológica.
8. A análise assistida consiste na análise comparativa e análise do fluxo processual.
9. Para análise comparativa, foi executado um módulo para avaliar a uniformidade de tratamento para critérios específicos. A análise examinou como a unidade técnica abordou os seguintes objetos nos processos da amostra: "contribuir para a difusão tecnológica"; "orientação para o mercado externo"; e "prioridades governamentais". O procedimento consistiu na geração de um papel de trabalho individual por processo e, em seguida, na consolidação dos resultados para identificar padrões e inconsistências.
10. Para análise do fluxo processual, foi aplicado um módulo para avaliar a celeridade processual. A rotina reconstruiu a linha do tempo de cada processo, calculando o tempo consumido por cada ator (unidade técnica, proponente, órgãos externos) e permitindo a identificação de gargalos sistêmicos. Em alinhamento com o módulo anterior, foi gerado um papel de trabalho individual por processo e, em seguida, fez-se a consolidação dos resultados para identificar padrões e inconsistências.

Limitações

11. A abordagem metodológica apresenta limitações inerentes que devem ser consideradas. A análise restringe-se aos documentos formalmente juntados aos autos no SEI, não sendo passível de análise atos processuais ou comunicações informais.
12. A precisão da extração de texto por OCR está diretamente ligada à qualidade dos documentos digitalizados, com potencial impacto nas fases subsequentes. Adicionalmente, a análise

de celeridade baseia-se nas datas de registro do SEI, que, para documentos externos, podem estar suscetíveis a erros de inserção manual.

13. Embora exista um risco residual de imprecisão da IA, este foi mitigado pela validação humana por amostragem.

14. Por fim, a metodologia foca no processo formal, não capturando aspectos da cultura organizacional ou da dinâmica de decisões informais, que serão explorados por meio de técnicas de auditoria complementares.

APÊNDICE B – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

1. O relatório preliminar foi submetido aos comentários dos gestores do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), abrangendo achados, conclusões e propostas de encaminhamento, em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (NAT) (Portaria TCU 185/2020, itens 144 e 145), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020, subitem 6.5) e com a Resolução-TCU 315/2020, art. 14, § 1º (peça 23).
2. O ofício de remessa consignou prazo compatível para apresentação dos comentários dos gestores e registrou que a coleta de manifestações não caracteriza abertura de contraditório nem exercício de direito de defesa, o qual, se necessário, poderá ser exercido nas etapas processuais posteriores, nos termos do item 146 da NAT (peças 25 e 26).
3. No curso do prazo, houve solicitação de prorrogação de prazo pelos gestores, a qual foi autorizada por despacho pela unidade técnica, com fundamento na delegação de competência do Relator (Portaria-MIN-BD 1/2014, art. 1º, inciso IV) (peça 27 e 32).
4. As manifestações foram apresentadas tempestivamente por meio do Ofício SEI 6421/2025/MDIC, de 3/10/2025 (peça 36), que encaminhou a Nota Técnica SEI 2177/2025/MDIC (peça 37).
5. As manifestações foram analisadas em conjunto com os demais elementos probatórios. As alterações decorrentes foram registradas na íntegra no papel de trabalho Análise dos Comentários dos Gestores ao Relatório Preliminar da Fiscalização (peça 45) e refletidas no relatório final (item 147 da NAT). O documento encaminhado pelo gestor constitui papel de trabalho da auditoria (item 148 da NAT).
6. Neste apêndice, consta de forma sintética os principais pontos abordados nos comentários dos gestores e as conclusões da equipe de fiscalização.
7. Os gestores relataram reestruturação organizacional recente da SE-CZPE (reintegração ao MDIC, vacâncias em 2023 e recomposição da equipe a partir de abril/2024), atribuindo os prazos elevados ao passivo histórico. A equipe de auditoria reconhece que esse relato corrobora a causa já identificada no Achado 1 (limitações de recursos humanos) e ajuda a explicar parte da inércia observada, embora as melhorias sejam recentes e não alterem os resultados apurados no período 2022–jun/2025. Sem documentos comprobatórios anexos, o contexto foi acolhido parcialmente e registrado no parágrafo 70 do relatório final como informação contextual, sem mudança no núcleo dos achados nem nas propostas de encaminhamento.
8. Os gestores destacaram ações de transparência ativa - reorganização do site no portal do MDIC e publicação sistemática de decisões do CZPE, resoluções no DOU, listas de ZPE (aprovadas/ativas/em implantação), compêndio normativo, roteiros e guias para propostas e projetos, além de estudos, notícias, apresentações e extratos das deliberações. A equipe de auditoria considera a iniciativa positiva e útil para previsibilidade e alinhamento de expectativas. Contudo, por não afetar as evidências que fundamentam os achados, foi registrado como boa prática no parágrafo 81 do relatório final, sem alteração do núcleo das conclusões nem das propostas de encaminhamento.
9. Os gestores sustentaram que, a partir de abril/2024, adotaram medidas para acelerar a tramitação - retomada das reuniões do CZPE com calendário trimestral, priorização do fluxo e redução do estoque de 56 para catorze processos, sem casos parados - e atribuíram a melhora à reorganização operacional recente. A equipe de auditoria reconhece o avanço como contexto positivo, embora sem comprovação documental apresentada na manifestação, e conclui que tais informações não alteram o Achado 1, uma vez que os dados da amostra (2022–jun/2025) mantêm tempos médios elevados com predominância do tempo de análise interna. Por isso, o ponto foi registrado como “Boas práticas” no parágrafo 82 do relatório final, sem mudança nas conclusões ou encaminhamentos.

10. Os gestores destacaram resultados finalísticos recentes: inauguração das ZPE de Cáceres/MT (jul/2024) e Uberaba/MG (nov/2024), elevando de duas para quatro as ZPE em atividade, e aprovação, nas últimas quatro reuniões, de treze projetos empresariais com investimentos previstos de R\$ 53 bilhões, exportações anuais projetadas de R\$ 26 bilhões (87% das vendas) e estimativa de 5.500 empregos; pediram, ainda, que a auditoria considere recorte temporal a partir de 2024. A equipe de auditoria reconhece que as inaugurações de ZPE em 2024 constituem resultado finalístico do regime, mas não alteram o diagnóstico de desempenho processual no período auditado. De forma que não ensejaram alterações no texto do relatório.

11. Os gestores sustentaram que a Lei 14.184/2021 não alterou o caráter prioritariamente exportador das ZPE, a venda ao mercado interno seria excepcional e tributada, citaram decisão do STF (2024) alinhada a esse entendimento e informaram que, no recorte recente, projetos aprovados teriam 87% das receitas projetadas oriundas de exportações. A equipe de auditoria acolhe essas informações como contexto (a orientação exportadora já está reconhecida) e registrou a interpretação da gestão no parágrafo 6 da Introdução, sem alterar achados ou encaminhamentos.

12. Os gestores contestaram a inclusão, no VRF, da estimativa da CGU (R\$ 700 milhões) por entenderem que o tema extrapola o escopo focado na eficiência processual e estaria superestimado. A equipe de auditoria, contudo, manteve o VRF como referência de materialidade e risco, assinalando que a crítica não veio acompanhada de dados, metodologia alternativa ou fonte substitutiva capazes de afastar a referência utilizada. Assim, o item I.6 permaneceu inalterado, com a inclusão de nota explicativa registrando a contestação da SE-CZPE e a utilização do valor apenas como referência contextual, à vista das limitações de dados e da impossibilidade, neste momento, de compor um VRF ampliado e consolidado.

13. A SE-CZPE alegou que as diligências são legais e estão previstas na Resolução CZPE 29/2021, negou “excessos” e sugeriu possível superestimação pela auditoria por incluir comunicações não dirigidas aos proponentes; afirmou ainda que qualquer crítica ao volume demandaria revisão normativa (fora do escopo), questionou a representatividade de relatos de terceiros e registrou iniciativas de diálogo setorial. A equipe de auditoria reconhece a base normativa das diligências, mas esclarece que o Achado 1 trata da gestão dessas diligências (volume, fragmentação e sequenciamento) e da predominância do tempo de análise interna; a métrica usada (“Subciclos”) contou apenas rodadas de complementação ao proponente, não comunicações interinstitucionais, e o diagnóstico se apoia principalmente em dados processuais objetivos e na decomposição temporal. As iniciativas de diálogo foram registradas como boa prática no parágrafo 83 do relatório final, porém não alteraram o núcleo do Achado 1, suas conclusões e a proposta de encaminhamento.

14. A SE-CZPE informou que o prazo divulgado no Portal Gov.br estava desatualizado, já o corrigiu para 90-180 dias (em alinhamento ao calendário trimestral do CZPE), afirmou que a estimativa anterior de 30-60 dias não partiu da atual equipe e fixou meta interna de zerar o passivo até o fim de 2025. A equipe de auditoria reconhece a atualização como medida de transparência e ajuste de expectativas, mas ressalta que não altera os resultados apurados: na amostra de 2022 a junho de 2025 persistem tempos médios elevados, com predominância do tempo de análise interna (média de 382,8 dias), de modo que mesmo o novo intervalo é inferior ao desempenho efetivamente observado. No parágrafo 63 do relatório final foi registrada a correção do prazo, sem mudanças no núcleo do Achado 1 ou na proposta de encaminhamento.

15. A SE-CZPE contestou a leitura de “taxa de sucesso” (~28%) como indicio de ineficiência, alegando que percentuais de aprovação não medem, por si, a qualidade do processo e que indeferimentos decorrem do rigor técnico, enquanto arquivamentos refletem escolhas dos proponentes. A equipe de auditoria esclarece que o Relatório Preliminar não pretendeu avaliar eficiência por taxa de êxito, mas apontar possíveis efeitos dos prazos de tramitação identificados (desistências/arquivamentos), e acolhe a cautela metodológica ao ajustar a redação para focar na elevada proporção de arquivamentos (36,8%) e nos relatos de *stakeholders* como sinais de que prazos longos e diligências fragmentadas podem contribuir para desistências. O parágrafo 74 do relatório

final foi ajustado para refletir esse entendimento, sem mudanças no núcleo do Achado 1 ou na proposta de encaminhamento.

16. Os gestores reconheceram arquivamentos por ausência de resposta às diligências, mas afirmaram que tais solicitações decorrem de cumprimento de critérios legais e da busca por robustez técnica, e que não se pode concluir, de forma definitiva, que arquivamentos implicam desestímulo, dado o papel de variáveis como qualidade e maturidade das propostas. A equipe de auditoria, por sua vez, reconhece a aderência normativa das diligências, porém destaca que a decomposição temporal mostrou a predominância do tempo de análise interna e a ocorrência de rodadas de complementação que, na prática, elevam o risco de desistência. Assim, a associação entre dinâmica processual e arquivamentos permanece como indício, não como causalidade certa.

17. Os gestores solicitaram a revisão do parágrafo 72, enfatizando que a exigência de projeto empresarial prévio à aprovação de ZPE é determinação expressa da Resolução CZPE 29/2021 (art. 14, II) e não opção da SE-CZPE, a qual não pode “flexibilizar” requisitos para acelerar processos. A equipe de auditoria concorda que o tema extrapola o escopo (que foca eficiência procedimental) e ajustou o texto: o parágrafo 72 foi ajustado para suprimir a crítica à exigência normativa, sem alterações no núcleo do Achado 1 nem na proposta de encaminhamento.

18. A SE-CZPE pediu cautela quanto aos parágrafos 72 e 73 do Relatório Preliminar, argumentando que relatos de efeitos negativos seriam pontuais e não refletiriam a realidade atual, que a complexidade decorre da regulamentação, e que medidas recentes (guias, maior previsibilidade e diálogo) vêm sendo adotadas, reputando “precipitada” a inferência de que ineficiências processuais afetariam a efetividade da política e afastariam investidores. A equipe de auditoria esclarece que tais impactos foram tratados como riscos potenciais, ancorados em evidências objetivas (tempos médios elevados com predominância do tempo de análise interna na amostra 2022–jun/2025) e em manifestações do setor (questionários e entrevista), e que as peças citadas constam dos autos como evidência complementar. Reconhece-se o caráter multifatorial do investimento e as iniciativas recentes, ainda sem mensuração de ciclo completo. Todavia, permanece metodologicamente adequado o alerta de risco à atratividade diante de ciclos longos e fragmentados. Assim, foram mantidos os parágrafos 72 (com o ajuste já indicado no item “v”) e 73 do relatório (atuais parágrafos 76 e 77 do Relatório Final de Auditoria).

19. A SE-CZPE alegou que o Achado 2 extrapola ao inferir “ausência de uniformidade” a partir de apenas três critérios (“difusão tecnológica”, “prioridades governamentais” e “orientação para o mercado externo”), quando a Resolução CZPE 29/2021 abrange dezenas de requisitos avaliados de forma holística, citando indeferimentos recentes com múltiplos itens não atendidos e pedindo demonstração “no caso concreto”. A equipe de auditoria esclarece que o próprio Relatório Preliminar delimitou o recorte metodológico (parágrafo 91) para focar critérios com maior margem de interpretação e permitir comparabilidade, sem hierarquizar parâmetros nem emitir juízo material sobre deferimentos/indeferimentos. O exame incidiu sobre uniformidade procedimental e rastreabilidade da motivação. As resoluções mencionadas reforçam o caráter multifatorial das decisões, compatível com o recorte adotado. Os exemplos de caso concreto identificados pela equipe constam da peça 21. Conclusão: não há risco de extrapolação nem necessidade de ajuste. Assim, foram mantidos o núcleo do Achado 2 e a proposta de encaminhamento.

20. A SE-CZPE alegou ausência de parâmetros objetivos na tipologia (“análise aprofundada”, “análise superficial” e “não contemplado”), o que abriria margem a subjetividade. A equipe esclarece que a classificação - já delimitada no Relatório Preliminar e detalhada na peça 21 - não mede “profundidade” em abstrato, mas a objetividade e a rastreabilidade da motivação, com descritores operacionais. E reconhece que a explicitação dessa categorização ficou mais detalhada na análise em separado do que no corpo do relatório, razão pela qual adicionou ao relatório final o parágrafo 99, contendo a descrição da categorização adotada pela equipe de auditoria nas análises.

21. A SE-CZPE argumentou que a heterogeneidade apontada decorre da própria Resolução 29/2021, que não traz parâmetros objetivos e exige operacionalização complementar,

defendendo que suas análises são interpretativas e comparativas (não discricionárias) e que há esforço de padronização “contextualizada” por meio de precedentes, reuniões e guias. Solicitou ainda a retirada do parágrafo 113 do Relatório Preliminar. A equipe de auditoria reconhece a premissa - a norma carece de parâmetros e demanda manuais, roteiros, indicadores e limiares - e ressalta que o Achado 2 não questiona legalidade nem impõe padronização rígida, mas evidencia variação na objetividade e na motivação entre casos semelhantes e recomenda mínimos institucionais para assegurar isonomia e rastreabilidade, que precedentes ajudam, porém não substituem parâmetros formais e transparentes. Atende-se ao pedido para suprimir o parágrafo 113 e a referência correlata, mantendo-se, contudo, o núcleo e a proposta de encaminhamento do Achado 2 inalterados.

22. A SE-CZPE sustentou que as diligências são legítimas, necessárias e previstas na Resolução 29/2021, e que a ausência de manual formal não implica arbitrariedade, mas decorre da complexidade e diversidade dos projetos. A equipe de auditoria já havia reconhecido a lacuna de operacionalização (manuais, roteiros, indicadores e limiares) e utilizou relatos de proponentes apenas como evidência complementar. No mérito, o ponto do achado não é a legalidade das diligências, mas a sua gestão e previsibilidade: a falta de parâmetros operacionais mínimos favorece fragmentação e percepção de imprevisibilidade. Foi mantido, portanto, o núcleo e as conclusões do Achado 2, bem como a proposta de encaminhamento.

23. A Tabela 5 lista os parágrafos inseridos e alterados após a análise da manifestação dos gestores.

Tabela 5 – Alterações no relatório preliminar decorrente da análise da manifestação dos gestores

Seção do Relatório / Alteração	Como estava no Relatório Preliminar	Como ficou no Relatório Final
<p>Introdução - I.1. Antecedentes e Problema</p> <p>Inserção de parágrafo complementar</p>	Inexistente	6. Em complemento, a SE-CZPE registrou que a flexibilização introduzida pela Lei 14.184/2021 não descaracterizou o caráter prioritariamente exportador das ZPE: a venda ao mercado interno permanece excepcional e sujeita à tributação regular. Segundo a gestão, esse entendimento foi reconhecido em decisão do STF (2024) e é compatível com o perfil dos projetos recentemente aprovados pelo CZPE, cujo conjunto (recorte 2023–2025) somaria catorze aprovações, com investimentos previstos de R\$ 53 bilhões e cerca de 87% das receitas projetadas oriundas de exportações, segundo a SE-CZPE.
<p>Introdução - I.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)</p> <p>Inserção da contestação da SE-CZPE</p>	23. Como indicação parcial de magnitude, o Relatório de Avaliação da CGU, de 27 de junho de 2025 (p. 8-9), registrou que, a partir de informações da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), as empresas que operam nas ZPE de Pecém e Parnaíba totalizaram, entre 2023 e setembro de 2024, valor superior a R\$ 700 milhões em benefícios fiscais. A SE-CZPE não apresentou números próprios em contraponto, tendo apenas questionado a metodologia (possível soma com outros benefícios). Essa divergência reforça a limitação de dados e a impossibilidade de	25. Como indicação parcial de magnitude, o Relatório de Avaliação da CGU, de 27/6/2025 (p. 8–9), registrou, com base em informações da RFB, que empresas nas ZPE de Pecém e Parnaíba somaram, entre 2023 e setembro de 2024, valor superior a R\$ 700 milhões em benefícios fiscais. Registre-se que a SE-CZPE contestou a estimativa da CGU — por provável inclusão de outros regimes — sem, contudo, apresentar dados alternativos ou metodologia substitutiva. Diante disso, o valor é aqui utilizado apenas como referência contextual, permanecendo a limitação

	compor, neste momento, um VRF ampliado e consolidado para o presente trabalho.	de dados e a impossibilidade de compor, neste momento, um VRF ampliado e consolidado para este trabalho.
Achado 1 Inserção da correção do prazo publicizado (90-180 dias)	Inexistente	63. Em complemento, a SE-CZPE informou ter promovido a correção do prazo estimado divulgado no Portal Gov.br para 90 a 180 dias de análise, alinhando-o ao calendário trimestral de reuniões do CZPE, e registrou meta interna de zerar o passivo de processos até o final de 2025. Trata-se de medida de transparência e de ajuste de expectativas junto aos interessados; contudo, a atualização não altera os resultados desta auditoria quanto aos prazos efetivamente observados na amostra (2022 a junho de 2025).
Achado 1 Inserção de contexto sobre a recomposição da estrutura organizacional da SE-CZPE	Inexistente	70. Para fins de contextualização, registra-se que a SE-CZPE atribuiu os prazos de tramitação identificados nesta auditoria ao passivo histórico acumulado e informou reestruturação recente de sua capacidade operacional (vacâncias ao longo de 2023 e recomposição a partir de abril de 2024, com ampliação do quadro técnico). Essa narrativa corrobora a causa já apontada no Achado 1 — limitações de recursos humanos — e ajuda a explicar parte do volume e da inércia observados.
Achado 1 Alteração para refletir o foco nas desistências e arquivamentos como possível efeito dos prazos de tramitação identificados	70. As evidências documentais dos efeitos são constituídas pelos registros processuais da amostra analisada. Dos 57 processos instaurados no período de 2022 a junho de 2025, apenas dezesseis obtiveram deferimento (dois processos de ZPE e catorze de projetos industriais), representando uma taxa de sucesso de aproximadamente 28%. Os demais processos foram indeferidos (onze processos), permaneciam em andamento (nove processos) ou foram arquivados (21 processos). Essa baixa taxa de êxito sugere a existência de dificuldades intrínsecas no processo de aprovação, que podem se traduzir em desinteresse por parte dos proponentes e contribuir para o desestímulo à apresentação de novas propostas (peça 22).	74. Na amostra de 57 processos instaurados entre 2022 e junho de 2025, dezesseis obtiveram deferimento (dois de ZPE e catorze de projetos industriais), onze foram indeferidos, nove permaneciam em andamento e 21 foram arquivados. A elevada proporção de arquivamentos (36,8%) - associada aos relatos colhidos no questionário aplicado a proponentes que desistiram e à entrevista com a associação representativa (peças 17, 20 e 22) - indica que os prazos de tramitação e a fragmentação das diligências podem contribuir para desistências ao longo do processo (peça 22).
Achado 1 Supressão de manifestação dos proponentes quanto à inviabilidade	72. Informações trazidas pelos proponentes e pela entidade representativa demonstram concretamente os efeitos negativos da demora na apreciação dos processos. Proponentes consideram inviável a exigência de projeto industrial prévio à aprovação de ZPE, em razão do tempo de análise excessivo , e relataram casos de desistência após demora nas análises. A	76. Informações trazidas pelos proponentes e pela entidade representativa demonstram concretamente os efeitos negativos da demora na apreciação dos processos. Proponentes relataram casos de desistência após demora nas análises. A entidade representativa do setor afirmou que “a morosidade compromete a atratividade da política e desestimula

<p>de requisito previsto em norma, evitando juízo sobre o conteúdo e a adequação dos requisitos normativos</p>	<p>entidade representativa do setor afirmou que “a morosidade compromete a atratividade da política e desestimula investidores, gerando perda de interesse do setor” (peças 20 e 17, respectivamente).</p>	<p>investidores, gerando perda de interesse do setor” (peças 20 e 17, respectivamente).</p>
<p>Achado 1</p> <p>Inserção de boas práticas relatadas pela SE-CZPE</p>	<p>Inexistente</p>	<p>81. Ademais, os gestores informaram iniciativa de transparência ativa com a reorganização do sítio institucional da SE-CZPE no portal do MDIC, passando a disponibilizar de forma sistemática: decisões e extratos públicos das deliberações do CZPE; resoluções publicadas no DOU; listas atualizadas de ZPE aprovadas, em atividade e em implantação; compêndio de normas aplicáveis ao regime; roteiros e guias para apresentação de propostas de criação de ZPE e de projetos empresariais; além de estudos, notícias e apresentações institucionais. Essas ações ampliam previsibilidade e <i>accountability</i> para os interessados, favorecendo a qualidade da instrução e o alinhamento de expectativas, sem, contudo, alterar as constatações e recomendações deste achado.</p>
<p>Achado 1</p> <p>Inserção de boas práticas relatadas pela SE-CZPE</p>	<p>Inexistente</p>	<p>82. Complementarmente, a gestão informou a retomada e a previsibilidade das reuniões ordinárias do CZPE, com calendário trimestral divulgado (maio e outubro/2024; março e maio/2025) e estratégia de escoamento do passivo, o que teria contribuído para reduzir o estoque de 56 para catorze processos e eliminar casos sem impulso inicial. Tais iniciativas indicam ganho operacional e maior previsibilidade para os interessados, alinhando-se às boas práticas de gestão de filas e agenda decisória. À míngua de comprovação documental apresentada na manifestação (atas/pautas, consolidação de resoluções e série nominativa de estoque), registram-se como contexto positivo, sem, contudo, alterar as constatações deste achado nem a recomendação associada.</p>
<p>Achado 1</p> <p>Inserção de boas práticas</p>	<p>Inexistente</p>	<p>83. Registra-se, ainda, iniciativa de relacionamento institucional com o ecossistema do regime: a atual gestão reportou diálogo contínuo com a</p>

<p>relatadas pela SE-CZPE</p>		<p>associação representativa, administradoras das ZPE e proponentes, incluindo a realização da “1ª Mesa Redonda das Administradoras de ZPE” (Fortaleza/CE, 29/9/2025), com participação de representantes de todas as ZPE implementadas ou em implementação. Segundo os relatos, esse espaço de interlocução tem contribuído para maior previsibilidade, alinhamento de expectativas e encaminhamento mais célere de pleitos.</p>
<p>Achado 2</p> <p>Maior detalhamento da categorização adotada pela equipe de auditoria nas análises</p>	<p>Inexistente</p>	<p>99. Em cada critério, os pareceres e as notas técnicas foram classificados em três categorias:</p> <p>(i) análise aprofundada, quando o parecer identifica políticas/atos ou parâmetros do Anexo III e apresenta evidências verificáveis (indicadores, percentuais, documentos), com diligências/condicionantes que conectam o projeto ao critério;</p> <p>(ii) análise superficial, quando a motivação se restringe a declarações genéricas ou à mera transcrição normativa, sem indicadores, sem cotejo com políticas públicas e sem validação independente; e</p> <p>(iii) não contemplado, quando não houve exame de mérito do critério (por exemplo, arquivamento, perda de objeto ou rito que prescinde da avaliação específica).</p>
<p>Achado 2</p> <p>Supressão do parágrafo 113</p>	<p>113. Gestores reconheceram que, na ausência de guia metodológico, pode haver variação na solicitação de complementação de documentos adicionais, bem como o risco de assimetria entre deferimentos e indeferimentos (peça 19).</p>	<p>Inexistente</p>

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Desempenho por Processo de ZPE.....	12
Tabela 2 – Estatísticas Agregadas dos Processos de ZPE.....	13
Tabela 3 – Desempenho por Processo de Projetos Industriais.....	13
Tabela 4 – Estatísticas Agregadas dos Processos de Projetos Industriais.....	13
Tabela 5 – Alterações no relatório preliminar decorrente da análise da manifestação dos gestores .	31

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição temporal de Resoluções CZPE	14
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria-Geral da União
CF	Constituição Federal
CZPE	Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação
EVE	Estudo de Viabilidade Econômica
IA	Inteligência Artificial
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
NBS	Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
NIB	Nova Indústria Brasil
PPA	Plano Plurianual
SE-CZPE	Secretaria Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
RFB	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
VRF	Volume de Recursos Fiscalizados
ZEE	Zonas Econômicas Especiais
ZPE	Zona de Processamento de Exportação