

GRUPO I – CLASSE III – 2ª Câmara

TC 028.469/2017-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Responsáveis: Antoneto Nogueira Lira, coordenador substituto; Eduardo Lincoln Nobre Sena, coordenador; Ernani de Oliveira e Silva, coordenador; João Carlos Paiva da Silva, coordenador; José Adilson Vieira de Jesus, superintendente adjunto de Operações; Maria Luzia Novo Sampaio, servidora da Suframa; Roberval de Souza Nascimento, coordenador

Unidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). VERIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO DA AUTARQUIA NA FISCALIZAÇÃO DE INGRESSO DE MERCADORIAS DESTINADAS À ZONA FRANCA DE MANAUS (ZFM), ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO (ALC) E AMAZÔNIA OCIDENTAL PASSÍVEIS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. VERIFICAÇÃO DE DIVERSAS FRAGILIDADES. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES REFERENTES À ALTERAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO EM DESACORDO COM NORMATIVOS DA AUTARQUIA. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, no essencial, relatório de auditoria (peça 181), lavrado no âmbito da Secex/AM, com cujas conclusões concordaram os dirigentes da unidade (peças 182 e 183):

### “RESUMO

*Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades, bem como avaliar a atuação da autarquia na detecção de fraudes fiscais decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas e/ou montadas na Região Norte, com vistas à obtenção ilegal dos incentivos tributários da Zona Franca de Manaus (ZFM), áreas de livre comércio (ALC) e Amazônia Ocidental.*

*Esta auditoria está no escopo da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre renúncia de receitas (Fiscalis 201/2017), coordenada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).*

*A Suframa é responsável por fiscalizar toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na ZFM e ALC, de forma a atestar o ingresso desses produtos para a obtenção de benefícios fiscais destinados à região. Tal processo é denominado internamento de mercadorias. Assim, sua atuação visa a evitar que empresas realizem operações simuladas de internamento com a destinação dos produtos para áreas diversas daquela que têm direito às renúncias de receitas. Este controle reveste-se de grande importância, considerando que, segundo estimativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, os benefícios fiscais destinados à ZFM e ALC ultrapassaram a marca de vinte bilhões de reais por ano, entre 2014 a 2017.*

*De forma a alcançar os objetivos da auditoria, foram elaboradas as seguintes questões:*

*Questão 1: os processos de internamento de mercadorias realizados no âmbito da Suframa, no período de 2014 a 2017, são compatíveis com a capacidade operacional das pessoas jurídicas remetentes ou destinatárias dessas mercadorias?*

*Questão 2: as análises dos protocolos de internamento, realizadas no período de 2014 a 2017, ocorreram em até 180 dias da emissão das notas fiscais, conforme previsão do art. 10 da Portaria-Suframa 529/2006 c/c Cláusula Quarta do Convênio ICM 23/2008?*

*Questão 3: o processo de seleção do canal de vistoria de mercadorias (verde/vermelho/cinza) possibilita a mitigação dos riscos de fraudes no internamento de mercadorias?*

*Questão 4: a vistoria de mercadorias nos canais vermelho e cinza e a vistoria técnica possibilitam a mitigação dos riscos de fraudes no internamento de mercadorias?*

*Para a realização deste trabalho, foram seguidos os normativos institucionais que tratam das fiscalizações no âmbito do TCU, em especial os documentos intitulados 'Padrões de Auditoria de Conformidade', aprovado pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009, e 'Normas de Auditoria do TCU' (NAT), aprovadas por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011.*

*A metodologia utilizada englobou a obtenção de banco de dados; validação e enriquecimento dos dados obtidos; cruzamento com outras bases de dados, de forma a analisar o volume de internamento de mais de 70 mil empresas; aplicação de tipologias para encontrar casos com volumes de operações incompatíveis com a capacidade operacional das empresas e; uso de métrica formulada pela equipe de trabalho para refinar os cruzamentos de dados realizados. Também foram utilizadas as técnicas de análise documental, entrevista e observação direta da atividade de fiscalização de entrada de mercadorias.*

*Os principais achados foram: (I) internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional da empresa remetente ou destinatária; (II) empresas com operações sempre direcionadas ao canal verde; (III) estoque considerável de protocolos de internamento pendentes de análise com prazo vencido; (IV) ausência de critérios ou de controles que definam o uso de vistoria técnica; (V) definição de canal de vistoria sem utilização de critérios que mitiguem o risco de fraudes; (VI) conhecimento prévio do canal de vistoria pelo transportador; (VII) alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias de forma injustificada; (VIII) realização de vistoria física meramente formal, e; (IX) desvio de função na atividade de vistoria.*

*O benefício primordial esperado deste trabalho é a correção de irregularidades ou impropriedades, com o objetivo de aperfeiçoar o processo de internamento de mercadorias, de forma a mitigar os riscos do cometimento de fraudes na obtenção indevida de benefícios fiscais destinados às áreas sob jurisdição da Suframa.*

## **I. APRESENTAÇÃO**

1. *Trata-se de auditoria realizada na Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), que tem por objetivo verificar a ocorrência de possíveis irregularidades, bem como avaliar a atuação da autarquia na detecção de fraudes fiscais decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas e/ou montadas na região norte, com o objetivo de se beneficiar dos incentivos da Zona Franca de Manaus, áreas de livre comércio (ALC) e Amazônia Ocidental.*

2. *Este trabalho está incluído no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) registro Fiscalis 201/2017 (TC 015.940/2017-9), que visa verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas a área social e de desenvolvimento, conforme consignado na proposta de fiscalização contida no TC 011.816/2017-1.*

3. *Participam deste trabalho, além da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), unidade coordenadora, as seguintes secretarias: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex/AM), Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) e Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).*

4. *Cada unidade participante elaborou sua própria matriz de planejamento, considerando as*

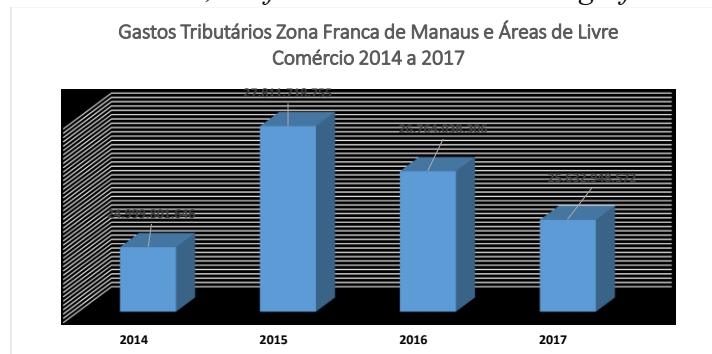
especificidades das políticas de benefícios fiscais avaliadas nesta FOC. As informações e achados contidos no presente relatório, assim como os demais que serão produzidos pelas secretarias participantes, subsidiarão a elaboração do relatório de consolidação da FOC pela Semag.

## II. INTRODUÇÃO

### II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. Em cumprimento ao despacho de 2/6/2017 do Ministro José Múcio Monteiro (TC 011.816/2017-1), realizou-se a auditoria na Superintendência da Zona Franca de Manaus, no período compreendido entre 6/10/2017 e 23/11/2017.

6. As razões que motivaram esta auditoria foram, em primeiro lugar, a alta materialidade dos incentivos fiscais na área de jurisdição da Suframa, principalmente na Zona Franca de Manaus. Segundo dados publicados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), os incentivos fiscais, denominados pela SRFB como gastos tributários, alcançaram montantes acima de 20 bilhões de reais por ano nos exercícios de 2014 a 2017, conforme demonstrados no gráfico a seguir:



Fonte: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>

7. Ademais, ação de controle anterior realizada pela Secex/AM no âmbito do TC 024.129/2006-9 (Acórdão 2.237/2007-Plenário, Ministro Relator Marcos Vilaça), relativa a auditoria de natureza operacional, verificou fragilidades na fiscalização das empresas beneficiárias dos incentivos tributários da Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio. Desta forma, presentes os fatores de risco e materialidade, e considerando a relevância do modelo de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus para a região norte do Brasil, concluiu-se pela oportunidade da realização deste trabalho no âmbito da FOC sobre renúncia de receitas.

### II.2. Visão geral do objeto

8. Os incentivos fiscais destinados à Zona Franca de Manaus estão regulamentados no Decreto-Lei 288/1967, que estabelece em seu art. 1º que:

‘A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos’.

9. Já o Decreto-Lei 356/1968 estendeu os benefícios do Decreto-Lei 288/1967, nos seguintes termos:

‘Art. 1º - Ficam estendidos às áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental favores fiscais concedidos pelo Decreto-Lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967 e seu regulamento, aos bens e mercadorias recebidos, oriundos, beneficiados ou fabricados na Zona Franca de Manaus, para utilização e consumo interno naquelas áreas.

§ 1º - A Amazônia Ocidental é constituída pela área abrangida pelos Estados do Amazonas e Acre e os Territórios Federais de Rondônia e Roraima, consoante o estabelecido no § 4 do art. 1º do Decreto-Lei número 291, de 28 de fevereiro de 1967’.

10. Além dos benefícios fiscais de impostos da competência da União, existem ainda convênios entre os estados federados que tratam de isenções relativas ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual,

*intermunicipal e de comunicação (ICMS), merecendo destaque o Convênio ICM 65/1988, que isenta do ICMS as remessas de produtos industrializados de origem nacional para comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus, nas condições que especifica.*

11. *A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) está revestida legalmente do poder-dever de fiscalizar toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na ZFM e áreas de livre comércio (ALC), consoante dispositivos do Decreto 61.244/1967 (regulamentador do Decreto-lei 288/1967), que conferem à autarquia legitimidade para a atuação fiscalizatória:*

*‘Art. 12. Toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na Zona Franca de Manaus fica sujeita ao controle da Suframa, respeitada a competência legal atribuída a fiscalização aduaneira e de rendas internas, do Ministério da Fazenda’.*

12. *O Regimento Interno da Suframa, aprovado pela Portaria-MDIC 123, de 3 de junho de 2008, atribui a competência de fiscalização à Superintendência Adjunta de operações (SAO):*

*‘Art. 69. À Superintendência Adjunta de Operações compete planejar, coordenar e supervisionar a execução de atividades relativas a:*

*I - controle da entrada física e documental de mercadorias nacionais e documental de mercadorias estrangeiras, incentivadas, na área de atuação da Suframa’;*

13. *O internamento de mercadorias na Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio é regulamentado pela Portaria-Suframa 529, de 28 de novembro de 2006, alterada pelas Portarias Suframa 268/2008 e 374/2008. Adicionalmente, a Portaria-Suframa 22, de 18 de janeiro de 2017, veio dispor sobre a uniformização de procedimento e funcionamento do trâmite interno administrativo operacional a ser observado e aplicado por todas as unidades administrativas da SAO no processo de controle do ingresso e internamento de mercadoria nacional. Por fim, a Lei 13.451/2017 trouxe dispositivos sobre a competência da Suframa para regular e controlar a importação e o ingresso de mercadorias, com incentivos fiscais, na Zona Franca de Manaus, nas ALC e na Amazônia Ocidental.*

14. *A legislação supracitada dispõe que o processo de internamento de mercadoria nacional é composto de duas fases, a saber (Portaria-Suframa 529/2006, art. 1º, § 2º):*

*a) ingresso físico da mercadoria nas áreas incentivadas;*

*b) formalização do internamento.*

15. *Os procedimentos a serem realizados para o ingresso físico das mercadorias e formalização do internamento são os seguintes (Portaria 529/2006, art. 2º):*

*a) transmissão prévia dos dados dos documentos fiscais para a Suframa;*

*b) geração do Protocolo de Ingresso de Mercadoria Nacional (PIN);*

*c) apresentação de três (3) vias do PIN, 1ª e 5ª vias da nota fiscal e duas (2) vias do conhecimento de transporte para fins de recepção, conferência documental prévia e vistoria física da mercadoria ingressada;*

*d) autenticação ou chancela do PIN pela Suframa;*

*e) análise e conferência documental complementar para verificação e validação dos dados transmitidos pela internet, com a documentação do item ‘c’;*

*f) cruzamento de informações e verificação de dados com órgãos fiscais, no caso em que se aplicar;*

*g) emissão da comprovação do ingresso da mercadoria.*

16. *A constatação física da entrada de mercadoria far-se-á em pontos de controle e fiscalização da Suframa e nos postos estabelecidos em protocolo firmado entre a Suframa e os fiscos estaduais de destino, com vistoria no prazo de 120 dias, contados a partir da data de emissão da nota fiscal (Portaria-Suframa 529/2006, arts. 5º e 6º).*

17. *É possível ainda a vistoria técnica, que é procedimento excepcional utilizado para regularizar a situação de notas fiscais que não atenderam ao prazo estabelecido no art. 6º da Portaria-Suframa 529/2006 (120 dias), e consiste no exame de assentamentos contábeis, fiscais e bancários, do conhecimento de transporte ou de qualquer outro documento ou meio que permita comprovar o ingresso da mercadoria nas áreas incentivadas sob a administração da Suframa*

(Portaria-Suframa 529/2006, art. 9º).

18. A formalização do internamento consiste na análise, conferência e atendimento dos requisitos legais referentes aos documentos fiscais por meio dos quais foram acobertadas as remessas de mercadorias para as áreas incentivadas (Portaria-Suframa 529/2006, art. 15).

19. A comprovação do ingresso da mercadoria nacional remetida para as áreas incentivadas sob administração da Suframa, dar-se-á após a realização dos procedimentos de vistoria física ou vistoria técnica, desde que seja concluído o processo de formalização do internamento (Portaria-Suframa 529/2006, art. 18).

20. A Suframa disponibilizará ao fisco da unidade federada do remetente e ao fisco federal, por meio de sua página na rede mundial de computadores (Internet) ou mediante a remessa de arquivo magnético, até o último dia do segundo mês subsequente àquele de sua ocorrência, a comprovação do ingresso da mercadoria. (Portaria-Suframa 529/2006, art. 18).

20.1. A Portaria-Suframa 22/2017 estabelece novo paradigma para o internamento de mercadorias, com a classificação dos ingressos de produtos em canais, quais sejam, verde, vermelho e cinza, de acordo com as funcionalidades do Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN), a saber (art. 2º):

a) recepção e conferência documental do processo por meio de leitura eletrônica;

b) conferência física da mercadoria e autenticação do documento de controle do processo.

20.2. No processamento do canal de conferência verde serão realizadas as funcionalidades de recepção e conferência documental e autenticação eletrônica do documento de controle do processo sendo dispensada a conferência física da carga.

20.3. No processamento do canal de conferência vermelho serão realizadas as funcionalidades de recepção e conferência documental, conferência física da carga por amostragem e autenticação eletrônica do documento de controle do processo.

20.4. No processamento do canal de conferência cinza serão realizadas as funcionalidades de recepção e conferência documental, conferência física total da carga e autenticação eletrônica do documento de controle do processo.

21. A execução do trâmite dos canais de conferência vermelho e cinza deverá ser realizada no mínimo por dois agentes públicos vinculados ao quadro funcional da Suframa devidamente cadastrados no Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN), sendo um para a funcionalidade de recepção e conferência documental e outro para conferência física da carga e autenticação eletrônica do documento de controle do processo (Portaria-Suframa 22/2017, art. 2º, §§ 4º e 5º).

22. As funcionalidades de recepção, conferência documental e autenticação do documento de controle da Suframa poderão ser realizadas automaticamente por meio de batimentos e cruzamentos eletrônicos com os arquivos de notas fiscais eletrônicas de entrada das mercadorias que foram registradas, desembaraçadas, seladas e ingressadas pelo fisco estadual de destino da região incentivada dentro dos prazos legais estabelecidos (Portaria 22/2017, art. 4º).

#### Áreas com incentivos fiscais

23. As áreas a seguir elencadas usufruem de benefícios fiscais relativos ao IPI e ICMS.

24. Para o IPI - Amazônia Ocidental (que é composta pelos estados do Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima), e os municípios de Macapá e Santana no Estado do Amapá.

25. Para o ICMS e IPI:

25.1. No estado do Amazonas: a Zona Franca de Manaus, os municípios de Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva;

25.2. No estado do Acre: as áreas de livre comércio de Cruzeiro do Sul e Epitaciolândia;

25.3. No estado de Rondônia: a área de livre comércio de Guajará-Mirim;

25.4. No estado de Roraima: as áreas de livre comércio de Pacaraima e Bonfim.

#### Competência tributárias

26. A Secretaria da Receita Federal do Brasil é o órgão responsável pela fiscalização de tributos de competência federal, entre eles o imposto sobre produtos industrializados (IPI). Desta

forma, é parte interessada no processo de internamento de mercadorias, nos termos dispostos nos artigos 84, 85, 89, 90, 91, 96 e 97 do Decreto 7.212/2010 (Regulamento do IPI – RIPI).

27. Outros entes interessados no internamento de mercadorias nas áreas que gozam de benefícios fiscais são as secretarias de fazenda dos estados, uma vez que há previsão de isenção do ICMS. Vale destacar os seguintes convênios que tratam do tema:

27.1. Convênio ICM 65/1988 (e alterações): isenta do ICM as remessas de produtos industrializados de origem nacional para comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus, nas condições que especifica.

27.2. Convênio ICM 23/2008, alterado pelo Convênio ICM 116/2011, dispõe sobre os procedimentos relativos ao ingresso de produtos industrializados de origem nacional na Zona Franca de Manaus, nos Municípios de Rio Preto da Eva (AM), Presidente Figueiredo (AM) e nas áreas de livre comércio, com isenção do ICMS.

27.3. Convênio ICM 52/1992: Estende às áreas de livre comércio dos estados do Amapá, Roraima e Rondônia os benefícios do Convênio ICM 65/1988, de 6/12/1988.

#### Suframa

28. A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), autarquia criada pelo Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967, vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), tem como finalidade promover o desenvolvimento socioeconômico, de forma sustentável, na sua área de atuação, mediante geração, atração e consolidação de investimentos, apoiado em capacitação tecnológica, visando a inserção internacional competitiva, a partir das seguintes ações:

- a) identificar oportunidades com vistas à atração de empreendimentos para a região;
- b) identificar e estimular investimentos públicos e privados em infraestrutura;
- c) estimular e fortalecer os investimentos na formação de capital intelectual e em ciência, tecnologia e inovação pelos setores público e privado;
- d) intensificar o processo de articulação e de parceria com órgãos e entidades públicas e privadas;
- e) estimular ações de comércio exterior;
- f) administrar a concessão de incentivos fiscais.

29. Suas competências institucionais estão relacionadas no Decreto-Lei 288/1967, arts. 10 e 11; Decretos-Leis 356/1968 e 1.435/1975, que estenderam parte dos benefícios do Decreto 288/67 para a Amazônia Ocidental (Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima); Lei 8.387/1991 cujo art. 11 foi regulamentado pelo Decreto 517/1992 o qual também regula a área de livre comércio de Macapá e Santana - ALCMS; Decreto 6.008/2006 e Decreto 7.139/2010.

30. Além da sede em Manaus, a Suframa está representada nos estados da Amazônia Ocidental por meio das ALCs e as Coordenações Regionais (Core). As ALCs, estão localizadas em Tabatinga (AM), Guajará-Mirim (RO), Macapá/Santana (AP), Cruzeiro do Sul, Brasília e Epitaciolândia (AC), Boa Vista e Bonfim (RR) e as coordenações regionais estão em Itacoatiara (AM), Ji-Paraná (RO), Porto Velho (RO), Vilhena (RO) e Rio Branco (AC).

31. Essas áreas de livre comércio e as coordenações gerais operacionalizam os instrumentos e os mecanismos de controle e fiscalização de importação, internamento de mercadorias nacionais e estrangeiras e administram os procedimentos de cadastramento, recadastramento, reativação cadastral, credenciamento, recredenciamento, habilitação de empresas, e entidades credenciadas.

#### Ambiente de Atuação da Suframa

32. A Suframa tem por finalidade executar a política do governo federal, no que se refere à gestão de incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus, áreas de livre comércio e Amazônia Ocidental.

33. O Polo Industrial de Manaus (PIM) é o centro dinâmico que abriga a maioria das indústrias que usufruem dos incentivos oriundos dessa política tributária diferenciada do restante do país, na qual consiste a redução de até 88% do Imposto de Importação (II) sobre os insumos

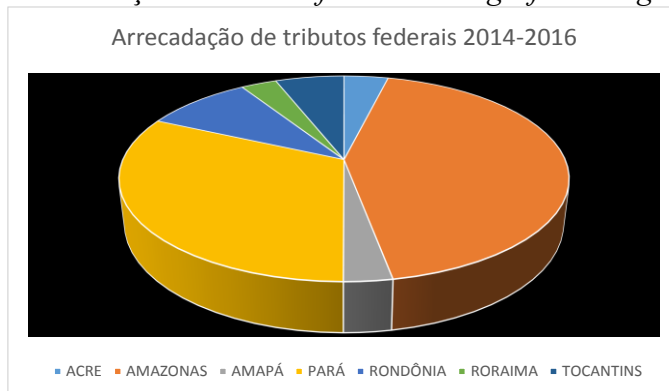
destinados à industrialização ou proporcional ao valor agregado nacional quando se tratar de bens de informática; isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – alíquota zero nas entradas e nas vendas internas interindustriais e alíquotas diferenciadas nas vendas de produtos acabados para o resto do país.

34. A administração de incentivos fiscais é a atividade central da Suframa. Entretanto, ao longo do tempo adquiriu nova feição, passando a ser vista pela sociedade como uma instituição de promoção de desenvolvimento regional.

35. No ambiente externo, a instabilidade econômica e política estabelecida em todo o país configura-se como potencial ameaça ao modelo que desde o início de 2015 gradativamente vem afetando os indicadores de produção e o faturamento dentre outros, provocando a diminuição dos postos de trabalho no Polo Industrial de Manaus (PIM), o que configura um dos maiores desafios a serem enfrentados.

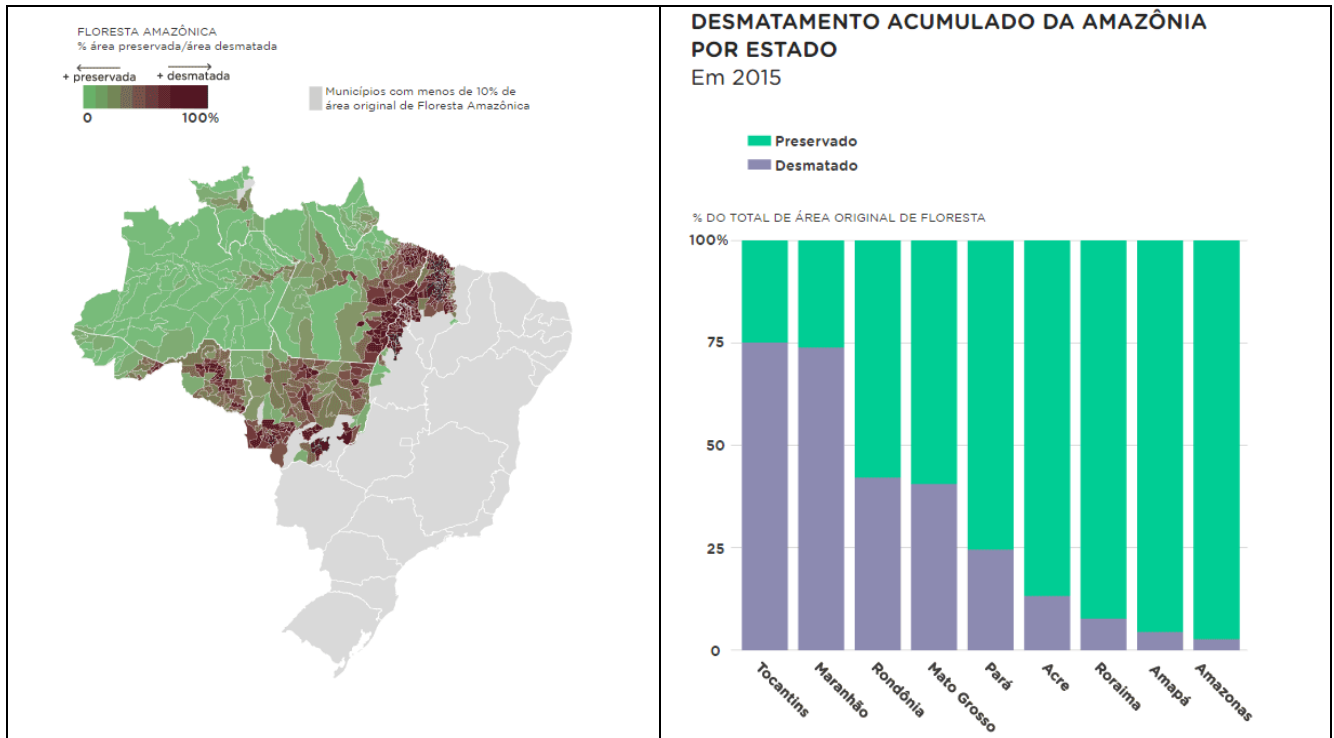
36. Importa ressaltar que, apesar dos incentivos fiscais destinado à ZFM, o estado do Amazonas arrecada a maior parcela dos tributos federais na região norte. Segundo dados disponíveis no sítio eletrônico da Receita Federal, entre 2014 e 2016, a arrecadação dos tributos, que superou o montante de 92 bilhões de reais, teve a seguintes distribuição média conforme lista e gráfico a seguir:

<b>Estado</b>	<b>Percentual</b>
<b>Amazonas</b>	43,31%
<b>Pará</b>	31,84%
<b>Rondônia</b>	9,17%
<b>Tocantins</b>	5,9%
<b>Acre</b>	3,79%
<b>Roraima</b>	3,06%
<b>Amapá</b>	2,94%



Fonte: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao>

37. Em adição, por conta do programa de incentivos fiscais da ZFM, o estado do Amazonas tem a maior parcela da floresta amazônica preservada, conforme evidencia-se nos gráficos do ano de 2015, baseados em dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



Fonte: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/08/25/O-desmatamento-da-floresta-amazônica-por-estado-e-município>

37.1. A importância da Zona Franca de Manaus para a preservação da floresta amazônica vem sendo destacada por especialista na área ambiental, conforme noticiado pela Suframa ([http://www.suframa.gov.br/suf\\_pub\\_noticias.cfm?id=16535](http://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=16535)).

38. Desta forma, o papel da Suframa na administração de incentivos fiscais reveste-se de importância estratégica para a credibilidade dos modelos de incentivos fiscais destinados aos estados da região norte do Brasil.

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

39. A presente auditoria teve por objetivo verificar a ocorrência de possíveis irregularidades, bem como avaliar a atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus na detecção de fraudes fiscais decorrentes da simulação de vendas para empresas fantasmas e/ou montadas na Região Norte, com o objetivo de se beneficiar dos incentivos da Zona Franca de Manaus, áreas de livre comércio e Amazônia Ocidental

40. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: os processos de internamento de mercadorias realizados no âmbito da Suframa, no período de 2014 a 2017, são compatíveis com a capacidade operacional das pessoas jurídicas remetentes ou destinatárias dessas mercadorias?

b) Questão 2: as análises dos protocolos de internamento, realizadas no período de 2014 a 2017, ocorreram em até 180 dias da emissão das notas fiscais, conforme previsão do art. 10 da Portaria-Suframa 529/2006 c/c Cláusula Quarta do Convênio ICM 23/2008?

c) Questão 3: o processo de seleção do canal de vistoria de mercadorias (verde/vermelho/cinza) possibilita a mitigação dos riscos de fraudes no internamento de mercadorias?

d) Questão 4: a vistoria de mercadorias nos canais vermelho e cinza e a vistoria técnica possibilitam a mitigação dos riscos de fraudes no internamento de mercadorias?

**II.4. Metodologia utilizada**

41. A presente ação de controle passou por uma fase inicial antes da realização da auditoria, com a construção de processo administrativo de produção do conhecimento de forma a subsidiar o planejamento deste trabalho (TC 012.314/2017-0).



42. Inicialmente requisitou-se à Suframa a base de dados com todas as operações de internamento realizadas no período de 2014 até 2017, por empresas remetentes e destinatárias. Após a recusa inicial da Suframa, sob a alegação de quebra de sigilo fiscal das operações empresariais, novas tratativas foram realizadas, e assim foram obtidas planilhas eletrônicas onde constavam o CNPJ das empresas, o valor total do internamento de mercadorias e o ano de realização das operações. Desta forma, não constam nas planilhas apresentadas os itens de mercadorias transacionadas, e nem uma correlação entre vendedores e compradores.

43. Com base nas informações enviadas pela Suframa, classificadas como sigilosas, seguiu-se as seguintes etapas:

- a) validar os dados recebidos;
- b) enriquecer os dados a partir dos CNPJ dos remetentes e destinatários, ou seja, complementar as informações cadastrais das empresas a partir de outras bases de dados públicas;
- c) aplicar tipologias ao conjunto de dados para verificar empresas com operações incompatíveis com sua capacidade operacional;
- d) selecionar um grupo de empresas para análises e cruzamentos mais apurados;
- e) a partir da seleção inicial (itens 'c' e 'd'), cruzar os dados destas empresas e seus sócios com as demais bases de dados custodiadas pelo TCU ou de acesso público;
- f) analisar os dados produzidos e refinar as pesquisas, gerando os casos com indícios mais fortes.

44. Uma fonte de informação relevante utilizada no presente trabalho foi o cruzamento dos CNPJ das empresas que internaram ou foram destinatárias de internamento com a declaração de Relação Anual de Informações Sociais (Rais), pois buscou-se identificar empresas com grande volume de movimentação de mercadorias (remetente ou destinatária) e que declararam poucos ou mesmo nenhum funcionário no seu quadro.

45. Para permitir uma verificação mais acurada de empresas que se enquadram nessa situação, elaborou-se uma métrica para classificar as diversas entidades. Tal métrica consiste em dividir o valor total de mercadorias internadas no período do 2014 a 2017 pela média do número de empregados disponíveis na Rais (base disponível para os anos de 2014 a 2016) somada a uma unidade, conforme fórmula a seguir:

(M) Métrica

(I) Valor de internamento total dos anos 2014 a 2017

(E) Número médio de empregados declarados na Rais nos anos de 2014 a 2016

$$M = I / (E + 1)$$

46. A soma de uma unidade à média de empregados deve-se ao fato de que muitas empresas não declararam qualquer empregado no período analisado. Desta forma, essa métrica permite que se ordene as empresas de forma decrescente por esse parâmetro, considerando a hipótese de que, quanto maior a métrica, maior o risco de se tratar de empresa de fachada, que é remetente ou destinatária de valores significativos de operações de internamento, mas que possui número reduzido de pessoas em seus quadros.

47. De forma a selecionar as pessoas jurídicas para aprofundamento das análises com base na métrica descrita, estabeleceu-se como ponto de corte as empresas que alcançaram valor da métrica acima de um milhão de reais. Este corte foi realizado pelo grande número de pessoas jurídicas disponíveis na base, de forma a otimizar as análises para os casos com maior materialidade.

48. Outra informação relevante para a seleção de casos suspeitos foi o porte das empresas. Sabe-se que a LC 123/2006 define microempresa (ME) como aquela que auferir no ano-calendário faturamento bruto igual ou inferior a R\$ 360.000,00. Já as empresas de pequeno porte (EPP) só podem auferir faturamento anual superior a R\$ 360.000,00 e inferior a R\$ 3.600.000,00.

49. O objetivo do referido parâmetro (porte da empresa) foi verificar operações de internamento anuais acima dos valores que definem ME e EPP, para que se observe se tais empresas realmente têm capacidade de compra ou venda de mercadorias nos montantes requisitados à Suframa.

50. Por fim, foram reunidas as informações do quadro societário das empresas que foram destacadas após a aplicação das tipologias supra descritas com o intuito de realizar cruzamento desta lista de sócios com a base de acesso público dos beneficiários do programa Bolsa Família, de forma a identificar casos suspeitos de uso de sócios 'laranjas' no quadro de empresas com volume de internamento materialmente significativo. Com tais procedimentos, respondeu-se à primeira questão de auditoria.

51. A análise dos resultados do cruzamento de dados e do levantamento de informações para mapear o processo de internamento de mercadorias possibilitou a avaliação dos riscos relacionados ao processo em questão, resultando em um inventário de riscos que serviu de base para a elaboração das questões de auditoria.

52. Para as questões 2, 3 e 4, foram realizados procedimentos de análise documental, entrevistas com os gestores e observação direta da atividade de vistoria física. Para a terceira questão foram analisados **scripts** de banco de dados utilizados na determinação do canal de vistoria e registros das alterações manual de canal (log) efetuadas no período de 2014 a 2017. Por fim, foi analisada uma amostra de processos de vistoria técnica, sem a utilização de métodos estatísticos para a seleção da referida amostra.

53. Deve-se ressaltar que os trabalhos foram desenvolvidos considerando somente a atuação da Suframa nas operações com mercadorias nacionais, ou seja, transações comerciais realizadas por empresas no Brasil que enviam mercadorias para a área de jurisdição da Suframa. No entanto, as bases de dados fornecidas contêm o total de operações de internamento sem diferenciar o valor de mercadorias nacionais e estrangeiras internadas, uma vez que a entidade auditada não foi capaz de fornecer os dados de forma separada. Contudo, a ausência destas informações não altera a natureza das análises realizadas.

54. Ademais, no internamento de mercadorias nacionais a Suframa é responsável tanto pela análise documental como pela constatação física dos produtos. Já nas importações a Suframa atua somente no início do processo documental, com licenciamento da importação, e as operações seguintes são efetuadas no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), sendo a entrada dos produtos controlada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). Logo, as operações de internamento de mercadorias estrangeiras estão fora do escopo desta auditoria.

55. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

#### II.5. Limitações inerentes à auditoria

56. Esta fiscalização teve como principal limitação a ausência de informações completas das operações de internamento, pois somente com os dados relativos ao valor total de internamento não foi possível realizar cruzamento de informações mais detalhados, uma vez que não se sabe quais produtos estavam envolvidos nas transações comerciais.

57. Além da recusa inicial da Suframa em fornecer as informações, sob a alegação de sigilo fiscal, verificou-se a própria dificuldade operacional da autarquia em disponibilizar os bancos de dados que eram solicitados, por limitações tecnológicas em seus sistemas de informação.

58. Contudo, optou-se por realizar o trabalho com dados agregados, ou seja, somente com as informações das operações de internamento agregadas para cada CNPJ e ano da amostra verificada. Tal estratégia, ainda que não permitisse uma análise mais aprofundada, mostrou-se satisfatória ante os objetivos traçados da auditoria.

#### II.6. Volume de recursos fiscalizados

59. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 105.208.507.278,00. Tal valor equivale ao gasto tributário com incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio, calculado pela SRFB no período de 2014 a 2017.

#### II.7. Benefícios estimados da fiscalização

60. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades, com o objetivo de aperfeiçoar o processo de internamento de mercadorias, de forma a mitigar os riscos do cometimento de fraudes na obtenção indevida de benefícios fiscais destinados às áreas sob jurisdição da Suframa.*

### *III. Achados de auditoria*

#### *III.1. Internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional da empresa remetente ou destinatária.*

61. *Tipificação: falhas/impropriedades.*

62. *Situação encontrada:*

62.1. *Realizou-se a análise das operações de internamento de mercadorias na área incentivada sob a jurisdição da Suframa, nos exercícios de 2014 a 2017. Os dados referem-se a 55.298 empresas remetentes e 26.715 destinatárias de mercadorias que registraram internamento no período mencionado.*

62.2. *Constatou-se que vinte empresas remetentes estão enquadradas como microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), e que ainda assim internaram mercadorias em montante superior a R\$ 3.600.000,00, ou seja, em valores acima do limite de enquadramento como EPP, em pelo menos um dos anos analisados. Entre as destinatárias 263 empresas encontram-se em situação análoga, ou seja, receberam mercadorias em valores acima do valor estabelecido de faturamento para que se enquadre como EPP.*

62.3. *Outras 216 empresas remetentes e 2.222 destinatárias estão enquadradas como ME, mas em pelo menos um dos exercícios mencionados efetuaram operações de internamento em valores acima de R\$ 360.000,00 (limite para ME) e abaixo de R\$ 3.600.000,00.*

62.4. *Deve-se destacar que, nos termos do art. 9º, inciso II, da Lei 13.451/2017, é isenta da taxa de controle de incentivos fiscais (TCIF), cobrada pela Suframa, as ME e EPP que forem optantes pelo regime especial simplificado de arrecadação de tributos e contribuições. Desta forma, o enquadramento incorreto também pode impactar na arrecadação da referida taxa.*

62.5. *Adicionalmente, as empresas remetentes e destinatárias que são matrizes foram ordenadas de forma decrescente pela métrica M, descrita em detalhes na seção referente à metodologia do presente trabalho, no intuito de destacar pessoas jurídicas com grande volume de operações de internamento em comparação com o número de empregados declarados na Rais. Constatou-se que 115 empresas remetentes apresentavam o valor da métrica M acima de 1 milhão de reais, entre as quais 38 são ME ou EPP. Entre as destinatárias, 512 tem a métrica M superior a 1 milhão de reais, sendo que 351 destas são ME ou EPP.*

62.6. *Destaca-se ainda que os dados dos sócios das empresas que foram selecionadas nas tipologias acima descritas foram cruzados com a base de dados pública dos beneficiários do programa Bolsa Família, de onde foi possível verificar que 36 pessoas são sócias de algumas destas empresas com alto volume de operações de internamento e fazem parte do Bolsa Família.*

62.7. *Estas constatações demonstram que a atuação da Suframa no internamento de mercadorias não avalia a capacidade operacional das empresas, e desta forma, não há análise crítica do volume de internamento realizado por pessoas jurídicas remetentes ou destinatárias. A ausência desse tipo de controle possibilita que empresas se utilizem de benefícios fiscais na área de jurisdição da Suframa de forma fraudulenta, pois estes entes apresentam indicativos de que não suportam o volume de operações realizados, e assim podem estar atuando apenas como fachada para que produtos sejam transacionados com as isenções fiscais e possam ser direcionados a outras áreas do país que não gozam dos mesmos incentivos.*

62.8. *A ausência de verificação efetiva da capacidade operacional das empresas vem sendo igualmente relatada pela auditoria interna da autarquia, conforme se verifica nos relatórios de auditoria 38/2007, 9/2011, 7/2011, 1/2012, 33/2013, 31/2013, 30/2013, 48/2014, 4/2014, 3/2014, 2/2014 e 9/2015.*

62.9. *Impende ressaltar que a verificação da regularidade das operações destas empresas está*

*fora do escopo deste trabalho, uma vez que a competência para fiscalizar a atuação comercial de pessoas jurídicas é dos órgãos do fisco, como Receita Federal e Secretarias de Fazenda, além da própria Suframa, que controla o ingresso de mercadorias na área incentivada.*

62.10. *Contudo, a ausência de mecanismos que detectem que empresas estejam realizando operações de internamento acima de sua capacidade operacional aumenta o risco de que esses entes atuem apenas de forma simulada, usufruindo de benefícios fiscais destinados às áreas sob jurisdição da Suframa de forma indevida.*

63. *Objetos nos quais o achado foi constatado:*

63.1. *Base de Dados Base de internamento de mercadorias de 2014 a 2017.*

64. *Critérios:*

64.1. *Decreto 61.244/1967, art. 12, caput.*

64.2. *Lei 13.451/2017, art. 9º, inciso II*

64.3. *Lei Complementar 123/2006, art. 3º, incisos I e II.*

64.4. *Portaria 529/2006, Suframa, art. 20, inciso VII.*

64.5. *Resolução 62/2000, Suframa, art. 11, caput.*

65. *Evidências:*

65.1. *Peça 46 - Remetentes ME ou EPP com operações acima de 3,6 milhões.*

65.2. *Peça 47 - Destinatárias ME ou EPP com operações acima de 3,6 milhões.*

65.3. *Peça 48 - Remetentes ME com operações acima de 360.000.*

65.4. *Peça 49 - Destinatárias ME com operações acima de 360.000.*

65.5. *Peça 51 - Remetentes com métrica acima de 1 milhão que são ME ou EPP.*

65.6. *Peça 50 - Remetentes com métrica acima de 1 milhão.*

65.7. *Peça 52 - Destinatárias com métrica acima de 1 milhão.*

65.8. *Peça 53 - Destinatárias com métrica acima de 1 milhão que são ME ou EPP.*

65.9. *Peça 54 - Beneficiários do Bolsa família que são sócios de empresas que internaram mercadorias em elevados montantes na área de jurisdição da Suframa.*

65.10. *Peça 44 - Relatório de Auditoria Interna 009-2015, p. 6-10.*

65.11. *Peça 39 - Relatório de Auditoria Interna 002-2014, p. 6.*

65.12. *Peça 40 - Relatório de Auditoria Interna 003-2014, p. 6-18.*

65.13. *Peça 41 - Relatório de Auditoria Interna 004-2014, p. 6-11*

65.14. *Peça 43 - Relatório de Auditoria Interna 048-2014, p. 8-9.*

65.15. *Peça 35 - Relatório de Auditoria Interna 030-2013, p. 7-10.*

65.16. *Peça 36 - Relatório de Auditoria Interna 031-2013, p. 5-8.*

65.17. *Peça 34 - Relatório de Auditoria Interna 001-2012, p. 15-74.*

65.18. *Peça 33 - Relatório de Auditoria Interna 007-2011, p. 11.*

65.19. *Peça 38 - Relatório de Auditoria Interna 033-2013, p. 6-15.*

65.20. *Peça 167 - Relatório de Auditoria Interna 009/2011, p. 6-15.*

65.21. *Peça 18 - Relatório de Auditoria Interna 038-2007, p. 17.*

66. *Causas da ocorrência do achado:*

66.1. *Ausência de rotinas de verificação de capacidade operacional das empresas.*

67. *Efeitos/Consequências do achado:*

67.1. *Utilização indevida de benefícios fiscais por empresas que utilizam operações simuladas de internamento de mercadorias (efeito potencial).*

68. *Proposta de encaminhamento:*

68.1. *Determinar à Suframa que adote, em 180 dias, medidas com vistas a implementar em seus sistemas de informações rotinas para verificar indícios de operações que superam a capacidade operacional das empresas.*

68.2. *Determinar à Suframa que adote, em 180 dias, medidas com vistas a realizar cadastramento de empresas que realizaram operações incompatíveis com sua capacidade operacional.*

III.2. Definição de um grupo de empresas que sempre tem suas mercadorias direcionadas para o canal verde

69. Tipificação: falhas/impropriedades.

70. Situação encontrada:

70.1. Verificou-se que nas regras de parametrização do canal de vistoria de mercadorias existe uma rotina no Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN) que atribui sempre o canal verde para 67 empresas do ramo comercial. A lista inclui redes de supermercado, lojas de material de construção, distribuidoras de pneus e lojas revendedoras de veículos, entre outras.

70.2. De acordo com o Processo 52710.503445/2017-91 da Suframa, os atuais gestores da SAO e suas subunidades não identificaram qualquer ordem de serviço ou processo que determine e justifique a inclusão dessas 67 empresas na regra em questão. Na mesma linha, a Coordenação Geral de Modernização e Informática (CGMOI) também não identificou processo ou ordem de serviço que determinasse a inclusão da regra em análise.

70.3. No entanto, o mencionado processo da Suframa conseguiu identificar o **script** de banco de dados que efetua a alteração do canal para as empresas em tela. Tal rotina de banco de dados é assinada pelo senhor Álvaro Gulliver, em 10/9/2009. Conforme documentos obtidos do TC 034.422/2016-1, trata-se do senhor Álvaro Gulliver Brandão de Lima (já falecido), empregado da Fucapi que prestava serviços de TI para a Suframa à época no âmbito do Contrato 19/2008.

70.4. Tal situação viola, entre outros, os princípios da legalidade, finalidade, interesse público, motivação e probidade. As empresas em epígrafe estão sendo beneficiadas há pelo menos oito anos, uma vez que suas mercadorias são sempre direcionadas ao canal verde. Não há, nesse caso, qualquer expectativa de controle do ingresso das mercadorias de tais empresas. Tais entidades devem estar submetidas às mesmas regras que as demais pessoas jurídicas.

70.5. Percebe-se que o perfil das empresas contidas na lista é diverso. Enquanto algumas movimentam um grande volume de mercadorias, como as redes de supermercado, outras têm transações mais esparsas, como as revendedoras de veículos. Para estas, em especial, não há razão plausível para a inclusão na mencionada lista, uma vez que a fiscalização física do ingresso de mercadorias, neste caso, veículos utilitários, é simples de executar.

70.6. Nesse sentido, faz-se necessária a imediata sustação da regra em análise, além da apuração de responsabilidade dos gestores das áreas envolvidas à época da inserção da rotina de banco de dados supramencionada.

71. Objetos nos quais o achado foi constatado:

71.1. Sistema - Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN).

72. Critérios:

72.1. Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**; art. 14.

72.2. Lei 9.784/1997, art. 2º, **caput**.

72.3. Portaria 123/2008, MDIC, art. 69, inciso I, item Anexo I.

72.4. Portaria 529/2006, Suframa, art. 1º, **caput**.

72.5. Portaria 22/2017, Suframa, art. 2º, § 1º e 2º; art. 3º, inciso II.

73. Evidências:

73.1. Peça 10 - Empresas com parametrização fixa no canal verde, p. 7.

73.2. Peça 10 - **Script** de banco de dados com parametrização para o canal verde, p. 10-14.

73.3. Peça 10 - Processo SEI 52710.503445/2017-91.

73.4. Peça 68 - Extrato de entrevista com gestores da Superintendência Adjunta de Operações (SAO).

73.5. Peça 175 - Relatório de atividades do Contrato 19/2008.

74. Causas da ocorrência do achado:

74.1. Considerando que os atuais gestores das áreas envolvidas, em especial da SAO e CGMOI, não encontraram documentos que respaldassem a inclusão de 67 empresas de forma permanente no canal verde, não é possível identificar as causas do achado ora sob análise.

75. *Efeitos/Consequências do achado:*
- 75.1. *Fiscalização apenas documental de 67 empresas (efeito real).*
- 75.2. *Obtenção indevida de incentivos fiscais por empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada, em especial as 67 empresas que não tinham qualquer expectativa de controle nas suas operações (efeito potencial).*
76. *Proposta de encaminhamento:*
77. *Determinar à Suframa que adote, em 180 dias, medidas com vistas a apurar internamente os fatos em voga, identificando os responsáveis.*
78. *Determinar à Suframa que adote, em 10 dias, medidas com vistas a excluir o **script** de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde.*
- III.3. *Existência de protocolos de internamento pendentes de análise em prazo superior a 180 dias de emissão da nota fiscal.*
79. *Tipificação: falhas/impropriedades.*
80. *Situação encontrada:*
- 80.1. *A Nota Técnica 1/2017/CGMEC/SAO apontou um elevado número de notas fiscais pendentes de análise para a emissão de declaração de ingresso nas bases de dados da Suframa. O conteúdo do documento versa sobre tratativas para a regularização deste passivo no Sistema de Controle de Mercadoria Nacional (SCMN).*
- 80.2. *Segundo informações levantadas pela autarquia identificou-se que aproximadamente 4.800.000 notas fiscais não tiveram o seu processo de internamento concluído no prazo limite de 180 dias, os quais são contados a partir da emissão da respectiva nota. Desse número, cerca de 3.500.000 são referentes a protocolos de ingresso de mercadoria nacional (PIN) que já foram vistoriados pela Suframa, faltando apenas o pagamento da Taxa de Serviços Administrativos (TSA) devida à autarquia. No entanto, esta taxa foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 957650. Assim, para estes casos, não se vislumbra problemas na conclusão da análise pendente. Por outro lado, restam mais de 1.300.000 notas fiscais que se encontram em diversas outras situações, e para as quais não há ainda solução implementada pela Suframa.*
- 80.3. *Tal situação gera insegurança jurídica para as empresas que se beneficiaram dos incentivos fiscais concedidos para o internamento de mercadorias, uma vez que ainda não houve a ratificação, por parte da Suframa, do seu efetivo ingresso na área incentivada perante os fiscos estaduais e federal, o que poderá implicar cobranças tributárias indevidas aos que se beneficiaram regularmente.*
- 80.4. *Em adição, observa-se que os sistemas da Suframa atualmente não têm mecanismos para detectar essas ocorrências, a fim de evitar o aumento do passivo de notas fiscais, consoante informado pelos servidores da Suframa mediante entrevista, o que pode agravar a situação encontrada.*
- 80.5. *Assim, resta evidenciada a fragilidade dos controles para a atividade de internamento, pois a existência de notas fiscais antigas e ainda pendentes de análise inviabiliza a verificação do ingresso de mercadorias.*
- 80.6. *Por fim, impende observar que a Suframa deve cumprir, para as notas fiscais que ultrapassaram o prazo de 180 dias da emissão e que ainda não foram verificadas, o que dispõe o art. 30, § 2º, da Portaria-Suframa 529/2006, e não proceder ao internamento de mercadorias nos casos em que qualquer das partes envolvidas (remetente, destinatário ou transportador) tornarem inviáveis a fiscalização da autarquia.*
81. *Objetos nos quais o achado foi constatado:*
- 81.1. *Sistema - Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN).*
82. *Critérios:*
- 82.1. *Convênio 23/2008, ICM, Cláusula Quarta.*
- 82.2. *Decreto 61.244/1967, art. 20, § 1º.*
- 82.3. *Portaria 529/2006, Suframa, art. 10, **caput**; art. 30, § 2º.*

83. *Evidências:*
- 83.1. *Peça 68 - Extrato de entrevista com gestores da Superintendência Adjunta de Operações (SAO).*
- 83.2. *Peças 55 a 64 - Processo SEI 52710.001129/2016-06 sobre passivo.*
- 83.3. *Peça 65 - Resumo do passivo de PIN e NF pendentes de análise.*
- 83.4. *Peça 66 - Nota Técnica I-2017-CGMEC-SAO.*
84. *Causas da ocorrência do achado:*
- 84.1. *Fragilidade dos controles no Sistema de Controle de Mercadoria Nacional (SCMN).*
- 84.2. *Ausência de rotinas de verificação de pendências registradas no sistema por parte dos servidores da Suframa.*
85. *Efeitos/Consequências do achado:*
- 85.1. *Insegurança jurídica (efeito potencial) - A não finalização tempestiva do processo de internamento de mercadorias não permite que as empresas interessadas regularizem a situação ante os fiscos federais e estadual, pois não conseguem gerar a declaração de ingresso de mercadorias. Há também consequências para os fiscos, pois internamentos analisados e denegados após cinco anos de emissão da nota fiscal possibilitam que os órgãos fazendários esbarrem na decadência tributária para a cobrança do imposto.*
86. *Proposta de encaminhamento:*
- 86.1. *Determinar à Suframa que adote, no prazo de 180 dias, as medidas necessárias para criar mecanismos para coibir que notas fiscais com mais de 180 dias de sua emissão fiquem pendentes de análise nos sistemas de informação da autarquia.*
- 86.2. *Determinar à Suframa que adote, no prazo de 180 dias, as medidas necessárias para processar o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema de Portal de Mercadoria Nacional.*
- 86.3. *Recomendar à Suframa que implemente mecanismos para notificação automática das partes interessadas (remetentes, destinatários, transportadores e fiscos) sobre pendências nos procedimentos relativos à regularização do ingresso de mercadorias antes do vencimento do prazo final de 180 dias da emissão das notas fiscais.*
- III.4. *Ausência de critérios ou de controles que definam o uso da vistoria técnica.*
87. *Tipificação: irregularidade grave.*
88. *Situação encontrada:*
- 88.1. *A vistoria técnica é procedimento excepcional utilizado para regularizar situações de notas fiscais que não atenderam o prazo de 120 dias previsto no art. 6º da Portaria-Suframa 529/2006 (alterada pela Portaria-Suframa 268/2008) c/c Cláusula 12º do Convênio ICM 23/2008. O prazo para sua realização é de 60 dias contados do final do prazo de 120 dias para a vistoria física.*
- 88.2. *No entanto, verificou-se uma amostra de processos de vistoria técnica que não atendem aos prazos supramencionados, tampouco aos critérios de verificação estabelecidos no art. 9º da Portaria-Suframa 529/2006.*
- 88.3. *Os processos acostados às peças 113-166 e 168-173 regularizaram a situação de notas fiscais com prazos superiores a 180 dias de sua emissão, sem justificativas para tanto. Ademais, tais processos foram instruídos com ausência de elementos que justifiquem a regularização das respectivas notas fiscais, a exemplo de assentamentos contábeis, fiscais e bancários ou de qualquer outro documento ou meio que permita comprovar o ingresso da mercadoria nas áreas incentivadas sob a administração da Suframa. Observa-se ainda que a amostra identificou empresas que utilizavam a vistoria técnica de forma recorrente.*
- 88.4. *Os processos analisados demonstram que os procedimentos de vistoria técnica eram usualmente utilizados sem qualquer crítica em relação ao tempo decorrido da emissão das notas fiscais, a partir de um requerimento padrão onde as empresas sequer justificavam de forma pormenorizada o motivo de suas solicitações. Assim, o procedimento que deveria ser excepcional passou a figurar como rotineiro, inclusive, sendo objeto de registro nos relatórios de auditoria interna da Suframa 9/2015, 2/2014, 1/2012.*

89. *Objetos nos quais o achado foi constatado:*
- 89.1. *Outros Procedimento de vistoria física de mercadorias.*
90. *Critérios:*
- 90.1. *Convênio 23/2008, ICM, Cláusulas Décima Segunda, Décima Terceira e Décima Quarta.*
- 90.2. *Portaria 529/2006, Suframa, art. 10; art. 11; art. 12, caput.*
- 90.3. *Portaria 374/2008, Suframa, art. 5º, caput.*
91. *Evidências:*
- 91.1. *Peças 113-166 e 168-173 – Processos de vistoria técnica.*
- 91.2. *Peça 112 - Resumo dos achados em processos de vistoria técnica.*
- 91.3. *Peça 34 - Relatório de Auditoria Interna 001-2012, p. 107.*
- 91.4. *Peça 39 - Relatório de Auditoria Interna 002-2014, p. 12-13.*
- 91.5. *Peça 44 - Relatório de Auditoria Interna 009-2015, p. 12.*
92. *Causas da ocorrência do achado:*
- 92.1. *Descumprimento das normas que regem o processo de vistoria técnica.*
93. *Efeitos/Consequências do achado:*
- 93.1. *Internamento de mercadorias na área incentivada em desacordo com os critérios legais (efeito real).*
94. *Proposta de encaminhamento:*
- 94.1. *Audiência dos responsáveis, conforme matriz de responsabilização anexa.*
- III.5. *Definição de canal de vistoria sem utilização de critérios que mitiguem o risco de fraudes.*
95. *Tipificação: falhas/impropriedades.*
96. *Situação encontrada:*
- 96.1. *A Suframa utiliza um conjunto de regras de parametrização para determinar o canal de vistoria das mercadorias que ingressam em sua área de jurisdição. Tais regras estão descritas em documento acostado à peça 11.*
- 96.2. *Observa-se que os critérios apontados nos itens 1 e 2 alteram 85% ou 95% dos manifestos Suframa para o canal verde, a depender da transportadora. Os manifestos que permanecem no canal vermelho, ou seja, que passarão por vistoria física, são escolhidos aleatoriamente. Não fora justificado o estabelecimento de regras diferenciadas para as transportadoras em questão.*
- 96.3. *As regras 3 e 4 tratam de notas fiscais que não constam da base da Suframa, e que desta forma foram criadas para resolver uma deficiência nos sistemas de informação, conforme fora afirmado em entrevista com os gestores.*
- 96.4. *A regra 5 direciona todas as operações que têm como destinatárias empresas industriais para o canal verde, ou seja, a fiscalização de insumos nacionais comprados pelas indústrias é somente documental, não sendo realizada qualquer vistoria física. A regra 6 é tratada em achado específico.*
- 96.5. *Ainda há no documento de parametrização a utilização de canal azul. Segundo informação dos gestores da SAO, tal regra é baseada no Decreto 32.128/2012 do estado do Amazonas. Todavia, a Suframa não possui qualquer normativo que regulamente e autorize a utilização de canal de vistoria azul, que se trata de um regime especial de vistoria e desembaraço, prioritário e expresso.*
- 96.6. *Assim, resta claro que as regras criam privilégios indevidos a determinadas empresas e seguimentos, como a área industrial. Ademais, as mercadorias que permanecem no canal vermelho não são selecionadas considerando qualquer regra, parâmetro ou cruzamento de dados que leve em conta os riscos da operação.*
- 96.7. *A metodologia adotada enfraquece o controle de mercadorias, pois não considera os dados dos manifestos para a seleção do canal. Não há, ainda, entre os critérios apontados, qualquer verificação do volume de operação das empresas envolvidas, de sua capacidade operacional ou da compatibilidade entre os produtos transacionados e seu ramo de atividade. Tais verificações poderiam mitigar os riscos de empresas realizarem operações com indicativo de fraudes, a exemplo*



*das situações indicadas no achado relativo ao internamento de mercadorias em volume incompatível com a capacidade operacional das empresas.*

96.8. *Cabe registrar que os relatórios de auditoria interna 2/2014, 4/2014 e 48/2014 apontam falhas no sistema de parametrização de canais de vistoria.*

97. *Objetos nos quais o achado foi constatado:*

97.1. *Sistema - Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN)*

98. *Critérios:*

98.1. *Constituição Federal, art. 37, caput.*

98.2. *Portaria 123/2008, MDIC, art. 69, inciso I, item Anexo I.*

98.3. *Decreto 61.244/1967, art. 12, caput.*

98.4. *Portaria 529/2006, Suframa, art. 1º, caput.*

99. *Evidências:*

99.1. *Peça 68 - Extrato de entrevista com gestores da Superintendência Adjunta de Operações (SAO).*

99.2. *Peça 11 - Regras de parametrização do canal de vistoria.*

99.3. *Peça 39 - Relatório de Auditoria Interna 002-2014, p. 9-10.*

99.4. *Peça 41 - Relatório de Auditoria Interna 004-2014, p. 12-13.*

99.5. *Peça 43 - Relatório de Auditoria Interna 048-2014, p. 15-16.*

100. *Causas da ocorrência do achado:*

100.1. *Falta de regulamentação de critérios para estabelecimento do canal de vistoria.*

100.2. *Ausência de rotinas de cruzamento de dados no Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN).*

100.3. *Falta de percepção por parte da Suframa do estabelecimento de critérios de risco e materialidade como forma de mitigar a ocorrência de irregularidades na atividade de fiscalização de mercadorias.*

101. *Efeitos/Consequências do achado:*

101.1. *Fiscalização superficial do ingresso de mercadorias na área incentivada (efeito real).*

101.2. *Obtenção indevida de incentivos fiscais por empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada (efeito potencial).*

102. *Proposta de encaminhamento:*

102.1. *Determinar à Suframa que adote, no prazo de 180 dias, medidas para implantar critérios que levem em consideração o risco e materialidade das operações na seleção do canal de vistoria.*

III.6. Conhecimento do canal de vistoria, por parte do transportador, em momento anterior à remessa de mercadorias.

103. *Tipificação: falhas/impropriedades.*

104. *Situação encontrada:*

104.1. *No processo de internamento de mercadorias, o transportador deve associar os protocolos de ingresso de mercadorias (PIN) a um manifesto de transporte. Após fechar este manifesto no Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN), ocorre a indicação antecipada do canal de vistoria que lhe foi atribuído.*

104.2. *Tal rotina enfraquece o controle da Suframa relativo à fiscalização do ingresso de mercadorias na área incentivada, pois a revelação precoce do canal de vistoria, mesmo antes de iniciar o transporte dos produtos, enseja ao transportador não efetivar a entrada desses itens, caso o canal selecionado seja o verde.*

104.3. *Afinal, ao saber que a carga, nesse caso hipotético, será internada na área incentivada com base apenas na análise documental, possibilita-se a realização de atividade simulada de ingresso de mercadorias.*

104.4. *Assim, diminui-se a expectativa de controle para os manifestos que forem direcionados ao canal verde. Nesse diapasão, aumenta-se a efetividade do controle se tal rotina for alterada para que o canal seja informado ao transportador somente depois que a mercadoria ingressar na área*

*incentivada e o processo de internamento for formalizado na Suframa.*

105. *Objetos nos quais o achado foi constatado:*

105.1. *Sistema - Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN).*

106. *Critérios:*

106.1. *Constituição Federal, art. 37, caput.*

106.2. *Decreto 61.244/1967, art. 12, caput.*

106.3. *Portaria 529/2006, art. 1º, caput.*

106.4. *Portaria 22/2017, Suframa, art. 2º, § 1º e 2º; art. 3º, inciso II.*

107. *Evidências:*

107.1. *Peça 68 - Extrato de entrevista com gestores da Superintendência Adjunta de Operações (SAO).*

107.2. *Peça 8 - Fluxo simplificado do internamento de mercadorias, p. 63.*

108. *Causas da ocorrência do achado:*

108.1. *Falta de percepção por parte da Suframa da importância do estabelecimento de rotina para informar ao transportador o canal de vistoria selecionado em momento oportuno, como forma de mitigar a ocorrência de irregularidades na atividade de fiscalização de mercadorias.*

109. *Efeitos/Consequências do achado:*

109.1. *Fragilização do processo de fiscalização do ingresso de mercadorias na área incentivada (efeito real).*

109.2. *Obtenção indevida de incentivos fiscais por empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada (efeito potencial).*

110. *Proposta de encaminhamento:*

110.1. *Determinar à Suframa que adote, em 180 dias, medidas com vistas à alteração do procedimento de fechamento de manifesto de transporte, para que as partes interessadas no internamento (remetente, destinatários e transportador) sejam informados do canal de vistoria apenas no momento em que ingressar com as mercadorias na área incentivada.*

III.7. Alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias de forma injustificada.

111. *Tipificação: falhas/impropriedades.*

112. *Situação encontrada:*

112.1. *Identificou-se que os servidores da Suframa procederam à alteração manual do canal de vistoria de mercadorias nos quantitativos a seguir descritos:*

Canal/Ano	2012/2013	%	2013/2014	%	2014/2015	%	2015/2016	%	2016/2017
Para Verde	538.208	83,6 9	579.056	87,95	752.045	93,31	558.296	89,11	468.565
Para Vermelho	103.230	16,0 5	56.932	8,65	6.525	0,81	8.786	1,40	8.766
Para Cinza	1.644	0,26	22.413	3,40	47.415	5,88	59.441	9,49	60.789
Total	643.082		658.401		805.985		626.523		538.120

112.2. *O volume de operações de alteração de canal é significativo, considerando que tal procedimento deve ser excepcional, e não a regra. Os números acima informados demonstram que, entre 2012 e 2017, foram efetuadas, em média, 545 mil alterações dos canais de vistoria por ano.*

112.3. *Pela análise do log de alterações estima-se que mais de 85% das operações trazem como justificativa apenas textos padrões como 'alteração ou ajuste do canal de vistoria'. Outros trazem apenas números, sem uma explicação para a alteração. Ademais, o procedimento de alteração de canal de vistoria não se encontra regulamentado nas portarias da Suframa que tratam do internamento de mercadorias. A única base legal encontrada foi para a alteração do canal de medicamentos e alimentos, com base no disposto do art. 10, inciso III, da Lei 7.783/1989.*

112.4. *Desta forma, verifica-se que a quantidade de alterações é elevada, sendo que a maior parte é para o canal verde, o que torna o controle da Suframa mais fragilizado na fiscalização da*

*entrada de mercadorias.*

112.5. *Impende destacar que os relatórios de auditoria interna 12/2010, 1/2012 e 31/2013 apontam procedimentos de alteração de canal sem embasamento legal ou motivação razoável.*

112.6. *Considerando que a maior parte das mercadorias ingressadas é direcionada ao canal verde, de acordo com os critérios de parametrização, a Suframa deve adotar mecanismos para que, de fato, só entrem para os canais vermelho e cinza aqueles itens que serão vistoriados, de forma a tornar a mudança de canal uma operação especial, de exceção, e não rotineira. Desta forma, o controle de ingresso de mercadorias é fortalecido, assim como a credibilidade da atuação da Suframa.*

113. *Objetos nos quais o achado foi constatado:*

113.1. *Sistema - Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN).*

114. *Crterios:*

114.1. *Lei 7.783/1989, art. 10, inciso III.*

114.2. *Lei 9.784/1999, art. 50, § 1º; art. 50, inciso VIII.*

114.3. *Decreto 61.244/1967, art. 12, caput.*

114.4. *Portaria 22/2017, Suframa, art. 2º, inciso 1º a 4º.*

114.5. *Portaria 529/2006, Suframa, art. 1º, caput.*

115. *Evidências:*

115.1. *Peças 69 a 110 - Relatórios de Alteração de Canal de Vistoria.*

115.2. *Peça 31 - Relatório de Auditoria Interna 012-2010, p. 25.*

115.3. *Peça 34 - Relatório de Auditoria Interna 001-2012, p. 101-102.*

115.4. *Peça 36 - Relatório de Auditoria Interna 031-2013, p. 12.*

116. *Causas da ocorrência do achado:*

116.1. *Falta de percepção por parte da Suframa da importância de utilizar o mecanismo de alteração manual do canal de vistoria como ferramenta de exceção.*

116.2. *Falta de regulamentação das situações passíveis de alteração do canal de vistoria.*

116.3. *Ausência de estudo para quantificar a capacidade operacional de fiscalização física de mercadorias.*

117. *Efeitos/Consequências do achado:*

117.1. *Fiscalização superficial do ingresso de mercadorias na área incentivada (efeito real).*

117.2. *Obtenção indevida de incentivos fiscais por empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada (efeito potencial).*

117.3. *Fragilidade no processo de alteração de canal, possibilitando a ocorrência de fraudes por servidores (efeito potencial).*

118. *Proposta de encaminhamento:*

118.1. *Determinar à Suframa que adote, em 180 dias, medidas com vistas à elaboração de normativo interno que regulamente a alteração manual de canal.*

118.2. *Recomendar à Suframa a adoção de controles internos para evitar a utilização indevida do procedimento de alteração manual de canal.*

III.8. Realização de vistoria física de mercadorias **pro forma**, sem verificar efetivamente se a mercadoria ingressou na área incentivada.

119. *Tipificação: falhas/impropriedades.*

120. *Situação encontrada:*

120.1. *Observou-se que a atividade de vistoria física de mercadorias selecionadas para os canais vermelho e cinza não é capaz de verificar efetivamente a correspondência entre os itens constantes nas notas fiscais internadas e o conteúdo da carga apresentada pelo transportador.*

120.2. *Ao iniciar o processo de vistoria física no canal vermelho, o vistoriador solicita a abertura do contêiner ao transportador, e então observa somente as mercadorias que estão visíveis, alocadas na parte traseira do contêiner, comparando com a descrição dos itens nos documentos fiscais. Além disso, ainda que o vistoriador possa solicitar a apresentação de algum item que não esteja imediatamente visível, não se dispõe de ferramentas (como escadas, equipamentos de proteção*

*individual, empilhadeiras etc.), apoio de pessoal ou qualquer outro meio para inspecionar itens que não estejam na parte acessível da carga.*

120.3. *A observação da atividade **in loco** da vistoria também demonstrou que os vistoriadores não seguem qualquer procedimento padronizado para verificação da carga, aceitando informações prestadas pelos transportadores sem maiores questionamentos. De igual forma, o posto de vistoria não dispõe de balança para verificar a compatibilidade entre o peso declarado nos documentos fiscais e a carga analisada. Não há, ainda, qualquer procedimento para estimar se a carga declarada é compatível com o conteúdo verificado.*

120.4. *Estas constatações são corroboradas pelos Relatórios de Auditoria Interna da Suframa 30/2013, 31/2013, 032/2013, 10/2009, 3/2008, 14/2007, 33/2007, 34/2007, 35/2007, 37/2007, 38/2007 e 42/2007.*

120.5. *Por fim, a alocação de apenas cinco fiscais para a realização desta atividade em Manaus, considerando o expressivo volume de operações de internamento que ocorrem na cidade, contribui para a fragilidade do controle físico de mercadorias. Esta questão também já foi observada pela auditoria interna da autarquia, consoante descreve o Relatório de Auditoria Interna 47/2007.*

120.6. *Considerando a materialidade dos benefícios fiscais administrados pela Suframa, da ordem de mais de vinte bilhões de reais por ano, e considerando que o problema não é recente, como demonstram as inspeções realizadas pela auditoria interna da Suframa, faz-se necessário incrementar o investimento na fiscalização física de mercadorias, não só com o aumento de pessoal, equipamentos e estrutura, como também pela implementação de rotinas, procedimentos padronizados, inteligência dos sistemas de informação, entre outros, de forma a tornar a inspeção mais confiável e efetiva.*

121. *Objetos nos quais o achado foi constatado:*

121.1. *Outros - Procedimento de vistoria física de mercadorias.*

122. *Critérios:*

122.1. *Convênio 23/2008, ICM, Cláusula Décima.*

122.2. *Decreto 7.212/2010, art. 89, **caput**; art. 97, **caput**; art. 99, **caput**.*

122.3. *Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**.*

122.4. *Portaria 529/2006, Suframa, art. 2º, inciso III; art. 5º, § 1º.*

123. *Evidências:*

123.1. *Peça 68 - Extrato de entrevista com gestores da Superintendência Adjunta de Operações (SAO).*

123.2. *Peça 25 - Relatório de Auditoria Interna 010-2009, p. 7.*

123.3. *Peça 12 - Relatório de Auditoria Interna 014-2007, p. 14.*

123.4. *Peça 22 - Relatório de Auditoria Interna 003-2008, p. 14.*

123.5. *Peça 35 - Relatório de Auditoria Interna 030-2013, p. 8.*

123.6. *Peça 37 - Relatório de Auditoria Interna 032-2013, p. 6.*

123.7. *Peça 14 - Relatório de Auditoria Interna 033-2007, p. 13.*

123.8. *Peça 15 - Relatório de Auditoria Interna 034-2007, p. 15.*

123.9. *Peça 16 - Relatório de Auditoria Interna 035-2007, p. 16.*

123.10. *Peça 17 - Relatório de Auditoria Interna 037-2007, p. 15.*

123.11. *Peça 36 - Relatório de Auditoria Interna 031-2013, p. 8.*

123.12. *Peça 18 - Relatório de Auditoria Interna 038-2007, p. 15.*

123.13. *Peça 20 - Relatório de Auditoria Interna 042-2007, p. 13-14.*

123.14. *Peça 21 - Relatório de Auditoria Interna 047-2007, p. 12.*

123.15. *Peça 67 - Roteiro de observação direta - canal vermelho.*

124. *Causas da ocorrência do achado:*

124.1. *A Suframa não destina recursos humanos e materiais suficientes para a realização da atividade de vistoria física de mercadorias.*

125. *Efeitos/Consequências do achado:*

125.1. *Fiscalização superficial do ingresso de mercadorias na área incentivada (efeito real).*

125.2. *Obtenção indevida de incentivos fiscais por empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada (efeito potencial).*

126. *Proposta de encaminhamento:*

126.1. *Determinar à Suframa que adote, em 180 dias, medidas com vistas a aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessários à realização dessa atividade.*

126.2. *Recomendar à Suframa a criação de manual de procedimentos para vistoria de mercadorias.*

III.9. *Desvio de função na atividade de vistoria.*

127. *Tipificação: falhas/impropriedades*

128. *Situação encontrada:*

128.1. *Obteve-se da Suframa a lista de servidores que atuam na atividade de internamento de mercadorias, incluindo os que realizam vistoria física ou documental. Tais servidores estão distribuídos por diversos cargos, sendo a maior parte lotada como agente administrativo e analista técnico administrativo. Uma fração menor deste grupo é formada por economistas, administradores, agentes de vigilância, datilógrafos e técnicos em contabilidade.*

128.2. *Observa-se que os cargos de administrador, analista técnico administrativo, economista, agente administrativo e técnico em contabilidade, descritos no Edital-Suframa 1/2013, referente a concurso público para provimento de cargos na Suframa, não contemplam entre suas atribuições as atividades de internamento e vistoria de mercadorias. Tal problema não é novo na Suframa, e já vem sendo apontado pelo TCU desde 2003 (Acórdão 1019/2003-TCU-Plenário, Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha).*

128.3. *A própria Auditoria Interna da Suframa emitiu relatório constatando o problema em uma das suas unidades descentralizadas (Relatório de auditoria 3/2014).*

128.4. *Impende mencionar que a Suframa impetrou pedido de criação do cargo de vistoriador de mercadorias, nos autos do processo administrativo 52000.008124/2010-61 (Mdic). No entanto, o pedido foi negado pelo MPOG, conforme aviso expedido em 23/4/2013, sob a alegação do tempo decorrido entre o pedido e a análise.*

128.5. *Por fim, observa-se que o desvio de função na Suframa está sendo tratado em processo de denúncia na Secex-AM, nos autos do TC 000.837/2017-2. Nesse sentido, é pertinente que não se faça proposta de encaminhamento na presente ação de controle, uma vez que os tratamentos à questão serão dados em processo específico.*

129. *Objetos nos quais o achado foi constatado:*

129.1. *Outros - Procedimento de vistoria física de mercadorias.*

130. *Critérios:*

130.1. *Lei 8.112/1993, art. 3º, caput.*

130.2. *Súmula 378/2009, STJ.*

131. *Evidências:*

131.1. *Peça 40 - Relatório de Auditoria Interna 003-2014.*

131.2. *Peça 111 - Edital do Concurso 1/2013 – Suframa.*

131.3. *Peça 8 - Lista de servidores na atividade de internamento.*

132. *Causas da ocorrência do achado:*

132.1. *Não aprovação pelo MPOG da criação do cargo de vistoriador.*

133. *Efeitos/Consequências do achado:*

133.1. *Utilização de servidores não qualificados na vistoria de mercadorias (efeito real).*

133.2. *Anulação de atos administrativos ante à incompetência dos agentes públicos (efeito potencial)*

IV. *ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES*

134. *Em cumprimento ao disposto no item 145 da Portaria-TCU 280/2010 (Normas de Auditoria do TCU), o relatório preliminar foi submetido aos comentários dos gestores da Suframa (Ofício 2567/2017-TCU/Secex-AM, peça 176).*

135. *Em resposta, o Superintendente da Suframa enviou a documentação acostada à peça 177, que será analisada a seguir.*

136. *Os comentários enviados não contestam quaisquer dos achados de auditoria, abordando apenas as recomendações e determinações que são sugeridas no relatório. As propostas de encaminhamentos comentadas foram divididas em dois grupos: as que podem ser atendidas com modificações do sistema de informação atual, e aquelas que dependem do desenvolvimento de um novo sistema.*

137. *Entre as que podem ser atendidas com modificações no sistema atual estão as propostas descritas nos itens 86.3, 110.1, 68.2, 78 e 86.2.*

137.1. *Quanto à proposta de eliminar o **script** de banco de dados que contempla 67 empresas com o privilégio de ter suas mercadorias sempre direcionadas ao canal verde (item 78), os gestores da Suframa ponderam que tal exclusão deveria ser gradual, pois não sabem o impacto que poderia causar a inclusão de tais empresas nos demais canais de fiscalização.*

137.2. *A equipe não concorda com essa alteração, uma vez que, conforme descreve o achado, a inclusão de tal **script** é irregular, pois gera um benefício indevido a tais empresas, em detrimento das demais que podem ter suas mercadorias vistoriadas normalmente, além de não ter qualquer respaldo legal. Ademais, os responsáveis da Suframa estão cientes do problema desde o início de outubro de 2017, conforme consta no Processo SEI 52710.503445/2017-91 (peça 10), e ainda não tomaram qualquer atitude para corrigir a situação irregular ora relatada. Assim, não se vislumbra razão para alterar a proposta de determinação do item 78.*

137.3. *Quanto à proposta contida no item 86.2, a Suframa demonstra a expectativa de que o TCU aponte o caminho que deve tomar para resolver o passivo de PIN pendente de processamento. No entanto, não cabe ao Tribunal adentrar nos detalhes operacionais da resolução do problema, sob pena de tomar o papel do gestor.*

137.4. *O achado em questão (existência de protocolos de internamento pendentes de análise em prazo superior a 180 dias de emissão da nota fiscal) descreve a impropriedade encontrada e as normas infringidas, cabendo aos gestores tomar as providências cabíveis para a resolução do problema.*

138. *No que concerne às propostas de encaminhamento inseridas nos itens 68.1, 86.1, 102.1, 118.1, 118.2, 126.1 e 126.2, os gestores afirmam que dependem do desenvolvimento de um novo sistema de controle de mercadorias nacional, e que o prazo de 180 dias não é suficiente para o desenvolvimento de tal sistema. No entanto, não apontam qual seria, em sua visão, o prazo necessário para a implementação da nova ferramenta.*

139. *A equipe considera o prazo de 180 dias razoável, principalmente considerando a gravidade da situação em que se encontra o processo de internamento de mercadorias, que requer medidas urgentes para garantir o processo de certificação do ingresso de mercadorias na área sob jurisdição da Suframa. Assim, considerando que a autarquia não propôs prazo diverso, ficam mantidos os 180 dias sugeridos no relatório.*

#### V. CONCLUSÃO

140. *A presente auditoria detectou que um grupo de empresas realizou, no período de 2014 a 2017, operações de internamento de mercadorias em volumes superiores à capacidade operacional declarada, o que demonstra fragilidades no acompanhamento do ingresso de mercadorias, que é de responsabilidade da Suframa.*

141. *Verificou-se que existe um passivo de mais de um milhão de protocolos de ingresso de mercadoria que não foram analisados pela Suframa, a despeito do prazo de 180 dias da emissão das notas fiscais relativas a esses PIN ter se encerrado. As notas que se encontram aguardando a avaliação foram emitidas desde o ano de 2007.*

142. *A sistemática de atribuição de canal de vistoria de mercadorias mostrou-se falha, incapaz de mitigar os riscos de que empresas simulem operações de venda à área de jurisdição da Suframa para a obtenção ilegal de incentivos fiscais. Mesmo as mercadorias que são selecionadas para os*

canais vermelho e cinza muitas vezes não são inspecionadas, pois os servidores da Suframa, com muita frequência e por razões diversas, alteram manualmente o canal para verde. Ademais, detectou-se que um grupo restrito de empresas goza de privilégios, por ser direcionadas sempre ao canal verde, onde somente a documentação é conferida, sem a inspeção física de mercadorias.

143. No que concerne à realização da inspeção física de mercadorias, avaliada somente no posto de fiscalização de Manaus, percebeu-se que o procedimento é meramente pro forma, visto que a quantidade de recursos materiais, humanos e tecnológicos disponibilizada não é capaz de proporcionar, adequadamente, a execução de vistoria física de mercadorias internadas, não garantindo, dessa forma, que estas de fato tenham ingressado na área incentivada sob responsabilidade da Suframa.

144. Destaque-se que a maior parte dos achados decorrentes desta auditoria já vinha sendo detectada pela auditoria interna da Suframa, em diversos procedimentos que iniciaram no exercício de 2007. Um resumo dos achados da auditoria interna da Suframa relacionados à atividade de internamento de mercadorias encontra-se à peça 174.

145. O quadro constatado demonstra que os controles da Suframa, no que toca ao internamento de mercadorias nacionais, é precário e incompatível com o volume de renúncias fiscais destinado à Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio, que ultrapassam vinte bilhões de reais por ano. As deficiências nos controles ora detectadas enfraquecem a política de benefícios fiscais, principalmente da Zona Franca de Manaus, pois deixa o modelo sob suspeição de funcionar como área onde ocorre legalização de notas fiscais que usufruem de forma irregular de benefícios fiscais.

146. As propostas de encaminhamento apresentadas visam a transformar a forma como a Suframa vem tratando o ingresso de mercadorias, para garantir a credibilidade do uso de incentivos fiscais somente por empresas que atendam aos requisitos legais. Tal processo de transformação passa por reestruturação de normas, procedimentos, sistemas de informação e, em última instância, da própria mentalidade no tratamento do processo de internamento de mercadorias. Desta forma, espera-se que a Suframa possa dar assecuração mais efetiva da utilização apropriada dos benefícios fiscais, fortalecendo assim a própria política pública, que tem importância estratégica para os estados da Amazônia Ocidental.

## VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

147. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

148. Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a:

148.1. Processar o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema de Portal de Mercadoria Nacional, pois a existência do passivo está em desacordo com a Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10, **caput**; e 30, § 2º;

148.2. Criar mecanismos para coibir que notas fiscais com mais de 180 dias de sua emissão fiquem pendentes de análise nos sistemas de informação da autarquia, pois a existência do passivo está em desacordo com a Portaria-Suframa 529/2006, Suframa, arts. 10, **caput**; e 30, § 2º;

148.3. Implementar em seus sistemas de informações rotinas para verificar indícios de operações que superam a capacidade operacional das empresas, pois a falha na fiscalização do ingresso de mercadorias está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**, e Portaria Suframa 529/2006, art. 20, inciso VII.

148.4. Apurar as responsabilidades funcionais pela inserção de **script** de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde, pois a falha na fiscalização do ingresso de mercadorias está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**, e Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, **caput**.

148.5. Elaborar e publicar normativo interno que regulamente a alteração manual de canal, pois a alteração indiscriminada do canal de vistoria cria uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias, que está em desacordo com a Lei 9.784/1999, art. 50, § 1º e inciso VIII, Decreto

61.244/1967, art. 12, **caput**, e Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, **caput**.

148.6. Implantar critérios que levem em consideração o risco e materialidade das operações na seleção do canal de vistoria, pois a parametrização atualmente utilizada cria uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**, Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, **caput**, e o princípio da eficiência insculpido na Constituição Federal, art. 37, **caput**.

148.7. Aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessárias à realização dessa atividade, pois a estrutura atual é insuficiente e cria uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias, que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**, e Portaria Suframa 529/2006, art. 2º, inciso III e art. 5º, § 1º.

148.8. Alterar o procedimento de fechamento de manifesto de transporte, para que as partes interessadas no internamento (remetente, destinatários e transportador) sejam informados do canal de vistoria apenas no momento em que ingressar com as mercadorias na área incentivada, pois a sistemática atual cria uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias, que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**, Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, **caput**, e o princípio da eficiência insculpido na Constituição Federal, art. 37, **caput**.

148.9. Realizar recadastramento de empresas que realizaram operações incompatíveis com sua capacidade operacional, pois tal situação é uma falha na fiscalização do ingresso de mercadorias que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**, e Portaria Suframa 529/2006, art. 20, inciso VII.

149. Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 1992, art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que adote, no prazo de 10 dias, providências com vistas a excluir o **script** de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde, pois tal situação é uma irregularidade na fiscalização do ingresso de mercadorias, que está em desacordo com o Decreto 61.244/1967, art. 12, **caput**, e Portaria Suframa 529/2006, art. 1º, **caput**.

150. Recomendar à Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

150.1. Implementar controles internos para evitar a utilização indevida do procedimento de alteração manual de canal, com vistas a tornar o processo de alteração manual de canal mais confiável e aderente aos objetivos da fiscalização do ingresso de mercadorias, e assim fortalecer o mencionado controle.

150.2. Elaborar e publicar manual de procedimentos para vistoria de mercadorias, com vistas a padronizar a fiscalização do ingresso de mercadorias e tornar o processo de vistoria física mais efetivo.

150.3. Implementar mecanismos para notificação automática das partes interessadas (remetentes, destinatários, transportadores e fiscos) sobre pendências nos procedimentos relativos à regularização do ingresso de mercadorias antes do vencimento do prazo final de 180 dias da emissão das notas fiscais, com vista a evitar a acumulação de PIN pendentes de análise e com prazo vencido.

150.4. Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 1992, art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 30 dias, plano de ação com vistas a implementar as determinações e recomendações do acórdão que vier a ser publicado, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.

151. Realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

152. Nome: Antoneto Nogueira Lira.

152.1. CPF: 075.447.312-00 - Cargo: Coordenador da Covis - Substituto (de 01/01/2014 até



30/09/2015), Coordenador da Codoc - Substituto (de 01/11/2015 até 30/04/2016).

152.2. *Conduta:*

152.3. *Validar procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.*

152.4. *Nexo de causalidade:*

152.5. *A validação ordinária de procedimento excepcional para vistoria técnica de mercadorias na área incentivada e em desconformidade com a legislação pertinente enseja a realização de operações irregulares no processo de internamento.*

152.6. *Culpabilidade:*

152.7. *Considerando que ao responsável cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhe conduta diversa da que adotou, devendo ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.*

153. *Nome: Eduardo Lincoln Nobre Sena.*

153.1. *CPF: 076.927.302-53 - Cargo: Coordenador da Codoc (de 01/01/2014 até 31/12/2016), Coordenador da CGMEC - substituto (de 01/01/2017 até 31/05/2017).*

153.2. *Conduta:*

153.3. *Validar procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.*

153.4. *Nexo de causalidade:*

153.5. *A validação ordinária de procedimento excepcional para vistoria técnica de mercadorias na área incentivada e em desconformidade com a legislação pertinente enseja a realização de operações irregulares no processo de internamento.*

153.6. *Culpabilidade:*

153.7. *Considerando que ao responsável cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhe conduta diversa da que adotou, devendo ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.*

154. *Nome: Ernani de Oliveira e Silva.*

154.1. *CPF: 035.187.442-91 - Cargo: Coordenador da Codoc - Substituto (de 01/01/2014 até 31/07/2015).*

154.2. *Conduta:*

154.3. *Validar procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.*

154.4. *Nexo de causalidade:*

154.5. *A validação ordinária de procedimento excepcional para vistoria técnica de mercadorias na área incentivada e em desconformidade com a legislação pertinente enseja a realização de operações irregulares no processo de internamento.*

154.6. *Culpabilidade:*

154.7. *Considerando que ao responsável cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhe conduta diversa da que adotou, devendo ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.*

155. *Nome: João Carlos Paiva da Silva.*

- 155.1. CPF: 064.870.412-20 - Cargo: Coordenador da CGMEC (de 01/01/2014 até 01/06/2017).
- 155.2. Conduta:
- 155.3. Validar procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.
- 155.4. Nexo de causalidade:
- 155.5. A validação ordinária de procedimento excepcional para vistoria técnica de mercadorias na área incentivada e em desconformidade com a legislação pertinente enseja a realização de operações irregulares no processo de internamento.
- 155.6. Culpabilidade:
- 155.7. Considerando que ao responsável cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhe conduta diversa da que adotou, devendo ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
156. Nome: José Adilson Vieira de Jesus.
- 156.1. CPF: 009.767.937-25 - Cargo: Superintendente Adjunto de Operações (de 01/01/2014 até 31/03/2016).
- 156.2. Conduta:
- 156.3. Validar procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.
- 156.4. Nexo de causalidade:
- 156.5. A validação ordinária de procedimento excepcional para vistoria técnica de mercadorias na área incentivada e em desconformidade com a legislação pertinente enseja a realização de operações irregulares no processo de internamento.
- 156.6. Culpabilidade:
- 156.7. Considerando que ao responsável cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhe conduta diversa da que adotou, devendo ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa.
157. Nome: Maria Luzia Novo Sampaio.
- 157.1. CPF: 030.864.612-68 - Cargo: Servidora Suframa (de 01/01/2014 até 31/12/2014).
- 157.2. Conduta:
- 157.3. Validar procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.
- 157.4. Nexo de causalidade:
- 157.5. A validação ordinária de procedimento excepcional para vistoria técnica de mercadorias na área incentivada e em desconformidade com a legislação pertinente enseja a realização de operações irregulares no processo de internamento.
- 157.6. Culpabilidade:
- 157.7. Considerando que à responsável cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhe conduta diversa da que adotou, devendo ser ouvida em audiência a fim de avaliar se merece ser apenada com a aplicação de multa.
158. Nome: Roberval de Souza Nascimento.
159. CPF: 043.527.182-20 - Cargo: Coordenador da Covis (de 01/01/2014 até 30/06/2017).

159.1. *Conduta:*

159.2. *Validar procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.*

159.3. *Nexo de causalidade:*

159.4. *A validação ordinária de procedimento excepcional para vistoria técnica de mercadorias na área incentivada e em desconformidade com a legislação pertinente enseja a realização de operações irregulares no processo de internamento.*

159.5. *Culpabilidade:*

159.6. *Considerando que ao responsável cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhe conduta diversa da que adotou, devendo ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa”.*

É o relatório.