

TC 028.469/2017-8

Tipo: Relatório de auditoria

Unidades jurisdicionadas: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)

Responsáveis: Antoneto Nogueira Lira (CPF 075.447.312-00); Eduardo Lincoln Nobre Sena (CPF 076.927.302-53); Ernani de Oliveira e Silva (CPF 035.187.442-91); João Carlos Paiva da Silva (CPF 064.870.412-20); José Adilson Vieira de Jesus (CPF 009.767.937-25); Maria Luzia Novo Sampaio (CPF 030.864.612-68); Roberval de Souza Nascimento (CPF 043.527.182-20)

Advogado: Sebastião Gonçalves de Araújo Filho, OAB/AM 9665 (peças 217, 228 a 234);

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. 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 ou montadas na região norte, com vistas à obtenção ilegal dos incentivos tributários da Zona Franca de Manaus (ZFM), das Áreas de Livre Comércio (ALC) e da Amazônia Ocidental.

HISTÓRICO

2. A auditoria foi realizada no escopo da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre renúncia de receitas (Fiscalis 201/2017), coordenada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

3. 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 mediante procedimentos específicos de internamento de mercadorias visando coibir a destinação dos produtos para áreas diversas daquelas compreendidas na área incentivada.

4. A auditoria fundamentou-se nas seguintes questões formuladas no seu planejamento (peça 181, p. 11):

4.1. 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?

4.2. 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?

4.3. O processo de seleção do canal de vistoria de mercadorias (verde/vermelho/cinza) possibilita a mitigação dos riscos de fraudes no internamento de mercadorias?

4.4. A vistoria de mercadorias nos canais vermelho e cinza e a vistoria técnica possibilitam a mitigação dos riscos de fraudes no internamento de mercadorias?

5. Foram achados como resposta às questões de auditoria (peça 236, p. 2):
 - 5.1. Detecção de um grupo de empresas, no período de 2014 a 2017, realizando operações de internamento de mercadorias em volumes superiores à capacidade operacional declarada (Questão 1);
 - 5.2. Passivo de mais de um milhão de protocolos de ingresso de mercadoria não analisados pela Suframa, a despeito do prazo de 180 dias da emissão das notas fiscais relativas a esses Protocolo de Ingresso de Mercadoria Nacional (PIN) ter se encerrado (Questão 2);
 - 5.3. Sistemática falha para a atribuição de canal de vistoria de mercadorias, verificando-se que até mesmo as mercadorias selecionadas para os canais vermelho e cinza muitas vezes não eram inspecionadas, observando-se que os servidores da Suframa, com frequência e razões diversas alteravam manualmente o canal para verde. Constatou-se também a existência de um grupo de empresas sempre direcionadas ao canal verde (Questão 3);
 - 5.4. Quantidade de recursos materiais, humanos e tecnológicos disponibilizada incapaz de proporcionar, adequadamente, a execução de vistoria física de mercadorias internadas, não se podendo garantir, portanto, que estas de fato tenham ingressado na área incentivada sob responsabilidade da Suframa (Questão 4).
6. Em razão desses achados, foi prolatado o Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro, com determinações e recomendações à Suframa, além da audiência dos responsáveis cabíveis (peça 184).
7. Foram as audiências recebidas pelos destinatários (peças 188 a 195, 208 e 209).
8. Os pedidos de prorrogação de prazo para resposta foram todos autorizados pelo Sr. Ministro-Relator (peças 205, 212, 215, 219, 222, 225 e 227).
9. A instrução de mérito concluiu (peça 236, p. 13):
 - 9.1. Pela rejeição das razões de justificativa dos responsáveis e a correspondente aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU;
 - 9.2. Pelo atendimento dos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário Ministro Relator José Múcio Monteiro;
 - 9.3. Quanto aos demais itens do acórdão, pelo deferimento do pedido de prorrogação solicitado pela autarquia, dilatando o prazo de cumprimento para 31/3/2019, após o que deveria comprovar à Corte o seu atendimento integral.
10. Em 18/9/2018 Eduardo Lincoln Nobre Sena encaminhou pedido de disponibilização de cópia integral do processo TC 028.469/2017-8 em formato digital (peça 239).
11. A unidade se pronunciou pelo encaminhamento da solicitação ao gabinete do relator, nos termos do art. 93, § 2º, para apreciação do pedido de cópia dos autos, propondo o seu acatamento, em razão do princípio constitucional de ampla defesa, ressaltando que cabe aos responsáveis resguardar o sigilo, nos termos do art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011 (peça 240).
12. Em despacho de 25/3/2019 o Ministro Relator Raimundo Carreiro determinou (peça 244):
 - 12.1. Conceder cópia dos autos ao responsável Eduardo Lincoln Nobre, nos termos sugeridos pelo titular da unidade à peça 240;
 - 12.2. Avaliar os elementos apresentados pela Suframa às peças 242 e 243 e seus possíveis reflexos na proposta de encaminhamento da unidade na peça 236.
13. Após o despacho foram juntadas aos autos as peças 246 a 250, sendo a peça 249 a defesa reapresentada pelo representante legal dos ouvidos em audiência e as demais peças respostas da

Suframa às determinações do Acórdão 1107/2018-Plenário Ministro Relator José Múcio Monteiro.

14. Posteriormente, a Suframa encaminhou as informações das peças 253 a 258 com informações complementares sobre o andamento das ações para cumprimento das disposições do acórdão.

15. Dessa forma, nesta instrução, os autos retornam à fase de análise.

EXAME TÉCNICO

16. Considerando o disposto no despacho do Ministro Relator (peça 244), a instrução preliminar de mérito (peça 236) e os novos elementos incluídos nos autos (peças 246 a 250 e 253 a 258), o exame técnico será dividido em duas partes:

- a) análise do cumprimento das determinações e recomendações (peças 220, 242, 243, 246 a 248, 250, 251 a 258); e
- b) análise das razões de justificativa, apresentadas pelos responsáveis (peças 236, 244, 249 a 250).

Do cumprimento das determinações e recomendações.

17. A análise do cumprimento das determinações e recomendações proferidas pelo Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro, funda-se nas informações constantes nas peças 220, 242, 243, 246 a 248, 250, 251 e 258 respondendo aos seguintes itens do acórdão.

Item 9.1.1.

18. Adotar providências com vistas a processar o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema Portal de Mercadoria Nacional (peça 184, p. 1).

Resposta da Suframa.

19. As pendências se classificam em duas situações distintas (peça 242, p. 4-6):

20. Situação 1 – a Portaria 49/18 - SUFRAMA estabelece procedimento de regularização de notas fiscais não internadas, das quais uma parcela teve seus PIN vistoriados dentro dos prazos estabelecidos pelo Convênio ICMS 23/08 e pela Portaria SUFRAMA 529/06, que apresentavam as seguintes restrições (peça 242, p. 4):

20.1. Notas fiscais não internadas em razão da inscrição na Suframa estar bloqueada na data de emissão motivada pelo não cadastramento da empresa;

20.2. Notas fiscais não internadas em razão da inscrição na Suframa estar bloqueada na data de emissão motivada pela não atualização/apresentação de indicadores industriais;

20.3. Notas fiscais não internadas em razão da inscrição na Suframa estar bloqueada na data de emissão motivada pela falta do recolhimento da Taxa de Serviços Administrativos (TSA).

20.3.1. Essa última forma de bloqueio de inscrição teve seus PIN vistoriados em razão de decisão judicial superveniente.

21. A Coordenação de Informática (CGMOI) informou, mediante a Ordem de Serviço 4584, existirem 20.889 notas fiscais pendentes em razão da inscrição encontrar-se bloqueada na Suframa na data de suas emissões (peça 242, p. 4).

22. Deste montante de 20.889 notas fiscais pendentes, foram internadas 6.722, a despeito de haver bloqueio cadastral referente à falta de pagamento da Taxa de Serviços Administrativos (TSA).

22.1. A internação deveu-se a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no processo de repercussão geral originado no Recurso Extraordinário 957.650, que julgou inconstitucional a TSA cobrada pela Suframa (peça 242, p. 4).

23. Quanto às demais hipóteses, tratadas nos itens 20.1 e 20.2 desta instrução, tratam-se de empresas sem inscrição regular no sistema de cadastro da Suframa e da Sefaz, sendo-lhes informado que a regular inscrição é uma condição necessária para a empresa destinatária usufruir dos incentivos fiscais, logo, para tais notas fiscais, não poderiam haver internamento, pois aquela inconformidade geraria o bloqueio cadastral do destinatário (peça 242, p. 4).

24. A autarquia esclarece que a situação "Pendente de Internamento" refere-se às notas fiscais já vistoriadas, com o batimento dos dados de selagem da NF encaminhado pela Sefaz de destino estando a Declaração de Ingresso disponível para emissão, mas, devido ao não pagamento da TSA ou à obtenção de liminar suspendendo a cobrança da taxa, estas notas permaneciam pendentes (peça 242, p. 4).

25. Independentemente da situação de “pendente de internamento” a autarquia decidiu emitir a Ordem de Serviço 4777 visando ao internamento dessas notas.

25.1. Apresenta em sua resposta tabela com o quantitativo de notas fiscais regularizadas em face dos trabalhos decorrentes, informando que os relatórios atestando o internamento das notas mencionadas na tabela se encontram na Ordem de Serviço 4806 (peça 242, p.4-5).

26. Referente às notas fiscais que apresentam o *status* de ‘aguardando envio Sefaz de origem’ (peça 242, p. 5).

26.1. Após levantamento foram identificadas 94 notas fiscais nessa situação, as quais, após a análise sobre elas concluiu-se pela impossibilidade de internamento uma vez se tratar de notas fiscais de simples remessa com valores iguais à zero (peça 242, p. 5).

27. Situação 2 – A autarquia tentou editar portaria disciplinando procedimento de regularização de notas fiscais não internadas (peça 242, p. 5-6).

27.1. Foi encaminhado ao Confaz, o Ofício 6256/2018/SUFRAMA - Processo SEI 52710.001129/2016-06, reiterando a solicitação do Ofício 5195/2018/SUFRAMA - Processo SEI 52710.001129/2016-06, que pedia a homologação de procedimento excepcional de internamento de mercadorias incentivadas na área de controle da Suframa, pelos trâmites considerados legais e cabíveis, conforme acordado em reunião realizada com os representantes da Suframa no Ministério da Fazenda no dia 4/9/2018 (peça 242, p.6).

27.2. Nessa reunião foi estabelecido que tal procedimento de homologação deveria ser incluído na pauta da próxima reunião do GT-54 - Comércio Exterior ou convocada reunião extraordinária, para apreciar e aprovar o procedimento em tempo de atender à demanda do TCU no Acórdão 1107/2018 – TCU – Plenário, Ministro-Relator José Múcio Monteiro (peça 242, p.6).

27.3. Entretanto, a reunião do GT-54 - Comércio Exterior ocorrida nos dias 9 e 10 de outubro de 2018 não incluiu na pauta a solicitação da Suframa (peça 242, p.6).

Análise.

28. A autarquia esclareceu que zerou o estoque das notas pendentes pela ausência de pagamento da TSA em obediência à decisão do STF.

29. Manteve pendentes apenas as notas fiscais de empresas sem cadastro regular na Suframa e na Sefaz, haja vista ser esta uma pré-condição essencial à fruição dos incentivos focais das empresas destinatárias daquelas mercadorias.

30. Visando impedir a repetição futura de grande estoque de notas fiscais bloqueadas, solicitou autorização excepcional do Confaz que até a data de 10/10/2018 ainda não tinha sido concedida.

31. O bloqueio das notas fiscais de empresas sem cadastro regular na Suframa e na Sefaz é uma solução legal, não se visualizando neste estoque de notas fiscais irregularidade pertinente à ação de controle da Suframa. Irregular seria o trâmite normal das referidas notas caso mantidas as restrições ou insuficiências cadastrais das empresas que as emitissem.

32. A autarquia não descreveu de forma detalhada como seria a metodologia da referida autorização excepcional do Confaz, porém tal detalhamento pode ser relevado, posto que metodologias mais efetivas foram implantadas no escopo do novo sistema de internação de mercadorias com início da vigência em 21/10/2019, o qual será objeto de análise em outros itens desta instrução.

33. Desta maneira, relacionada ao estoque das notas fiscais, conclui-se:

33.1. Pela regularidade do bloqueio decorrente de irregularidades cadastrais;

33.2. Pela solução satisfatória, obedecendo decisão do STF, quanto às notas fiscais bloqueadas em razão do não pagamento da TSA.

34. Ante essa informação, podemos considerar cumprida a determinação exarada no item 9.1.1 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Item 9.1.2.

35. Determinava a criação de mecanismos para coibir que notas fiscais com mais de 180 dias de sua emissão permanecessem pendentes de análise nos sistemas de informação da autarquia.

Resposta da Suframa.

36. Com a aprovação do novo Convênio ICMS nº134/2019-Confaz, o destinatário poderá, em razão de dificuldades logísticas e, antes de findar o prazo de 120 dias, solicitar a vistoria extemporânea (peça 242, p.6, e peça 255, p.2 e 8).

37. A vistoria extemporânea concederá o prazo de 30 dias, após o desembaraço na Sefaz de destino, para o destinatário vistoriar a sua carga na Suframa, caso não o faça será cancelado automaticamente o PIN no novo Sistema de Ingresso de Mercadoria Nacional (Simnac), consoante dispõe a Cláusula Décima Quarta do Convênio 134/19-CONFAZ (peça 255, p. 8).

38. Para as situações em que o destinatário não solicitar a vistoria extemporânea e ocorrer o término do prazo de 120 dias, o PIN será cancelado automaticamente no novo Simnac.

Análise.

39. O Simnac foi implantado 21/10/2019 nos termos da Portaria Suframa 834 de 16/10/2019 (peça 255, p.34).

40. A decisão ministerial determinava a criação de mecanismos que coibissem a pendência de notas fiscais com mais de 180 dias de sua emissão dependendo da análise nos sistemas de informação da autarquia.

41. O universo abrangido pela competência da Suframa no controle da internação das mercadorias compreende toda a Amazônia Ocidental e contém mais de cem mil empresas de todos os tamanhos, desde microempresas individuais (MEI) até multinacionais com mais de cinco mil trabalhadores no Polo Industrial de Manaus (PIM) (peça 255, p. 12).

42. Neste contexto e com a metodologia anterior ao Simnac, a estocagem excessiva de notas fiscais à espera de análise tornava-se inevitável.

43. A solução apresentada pela Suframa baseia-se num sistema mais abrangente e numa mudança de eixo na definição do agente responsável pela integridade das informações das notas fiscais.

44. A nova metodologia transferiu a responsabilidade pela ação expedita ao interessado no internamento da mercadoria o qual terá que atuar ativamente em prol de seu próprio interesse. Eliminou-se do fluxo em análise, por exemplo, a figura do transportador, haja vista que o destinatário da mercadoria agora responderá pelos trâmites essenciais à internação da mercadoria.

45. Para difundir a nova metodologia a autarquia oferece cursos on-line e divulgação nas principais empresas do PIM.

46. Trata-se de um rearranjo, tanto de foco, quanto de procedimentos, que, em princípio, vislumbra-se eficaz contra a acumulação de situações não resolvidas e decorrentes das notas fiscais pendentes de análise para fins de internamento.

47. Em face dessas informações pode-se considerar cumprida a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Item 9.1.3.

48. Implementar em seus sistemas de informações rotinas para verificar indícios de operações que superem a capacidade operacional das empresas;

Resposta da Suframa.

49. Na novo Simnac a autarquia efetua o acompanhamento sistemático das movimentações das empresas nas áreas de jurisdição da Suframa (peça 242, p. 6-7):

50. Estabeleceram-se duas situações críticas de controle:

51. Na primeira situação, caso a empresa, no final do exercício financeiro, ultrapasse o limite legal de faturamento em função do seu porte, será verificado se essa efetuou o recadastramento para sua nova condição, comunicando-se às administrações tributárias federal e estadual da empresa destinatária acerca dos valores em espécie das mercadorias internadas na Suframa para as devidas providências legais. Neste caso, a empresa será notificada para apresentar alegações de defesa para a não migração para a categoria concernente ao seu novo porte, podendo, se for o caso, bloquear seu cadastro de acordo com a Resolução 38/2018 do CAS.

52. A segunda situação aplica-se ao novo sistema de mercadorias, Simnac, com acompanhamento mensal pelas unidades, monitorando se a empresa está ultrapassando o seu limite mensal médio de faturamento. Identificada variação além da média aritmética definida, a Suframa verificará o comportamento da empresa e constatados indícios de inconformidade, migrará sua operação de um canal de vistoria menos rigoroso para o mais rigoroso, qual seja, de verde para o vermelho e vermelho para o cinza.

53. Considerando que os limites legais para a migração do porte para MEI, ME e EPP são do faturamento permitido em função do preço de venda da mercadoria, foi introduzido um limitador de 70% sobre o faturamento, que é a média do custo de mercadoria vendida.

Análise.

54. A autarquia informa sobre novo sistema de monitoramento concomitante às operações das empresas cadastradas, isso de forma a se informar, passo a passo, sobre a evolução das vendas e eventual mudança de categoria cadastral, incluindo no sistema o compartilhamento das informações com as administrações tributária pertinentes, assim como a alteração dos canais de admissão e vistoria de mercadorias.

55. Quanto ao monitoramento da capacidade operacional das empresas comparada ao volume de aquisição de mercadorias, o sistema anterior não possuía mecanismos de controle eletrônico. O Simnac, por meio de cruzamento de dados com o Sistema de Cadastro Suframa (Cadsuf), desenvolveu controles relacionados a aquisição de mercadorias face à capacidade operacional da empresa, assim medida em razão de seu porte (peça 253, p. 5).

56. Com esses recursos torna-se possível realizar uma análise crítica do volume de internamento realizado por empresas ME, EPP e MEI, identificando aquelas que estão operando acima da sua capacidade operacional.

57. Consolida essas providências, a constituição de um núcleo de inteligência fiscal que, entre outras funções, cruzará os dados disponíveis no Simnac com o Sistema de Mercadoria Estrangeira

(SCME) e demais fontes de dados externos tais como Receita Federal, IBGE, RAIS etc. (peça 253, p.5).

58. Em face das informações apresentadas e das funcionalidades do novo Simnac pode-se considerar atendida a determinação do item 9.1.3 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Item 9.1.4.

59. Apurar as responsabilidades funcionais pela inserção de *script* de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde;

Resposta da Suframa.

60. O Processo SEI 52710.503445/2017-91, versando sobre as 67 empresas parametrizadas permanentemente no canal verde de vistorias da Suframa, foi encaminhado à Corregedoria em 25/5/2018 para apuração da responsabilidade e demais medidas consideradas cabíveis (peça 242, p.7). Em 26/6/2018 foi publicada Portaria 380/2018, de instauração de PAD, para apurar a responsabilidade de servidores e constituída a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar - Cpad com ata de instalação e início dos trabalhos;

61. Em face de recurso administrativo interposto por um dos investigados e provido pelo superintendente, no bojo do processo SEI 52710.012906/2018-00 de 31/10/2018, foram revogadas as Portarias 574 e 380, anulando-se os atos praticados pela Cpad até o momento da decisão, para que se procedesse à coleta de indícios suficientes de autoria e materialidade por meio de sindicância prévia (peça 258, p. 16).

Análise.

62. A peça 258 é rica em informações sobre o evento em apreciação.

63. Sintetizam-se de suas páginas as seguintes informações (peça 258, p. 13-14):

63.1. A inclusão indevida e permanente no Canal Verde, que favoreceria um grupo restrito de empresas, teria acontecido em 28/9/2009, data anterior ao ingresso dos analistas de informação concursados, consoante o despacho da Coordenação de Modernização e Sistemas (Cosis), no documento SEI 0094870, citado na peça 258, p. 14;

63.2. Não seria possível um terceiro, ainda que fosse a Coordenação-Geral de Modernização e Informática (CGMOI) ou a Superintendência Adjunta de Administração (SAD), requerer da prestadora de serviço a inserção ou retirada de quaisquer dados ou rotinas de sistemas gerenciados pelas unidades da Suframa;

63.3. Relativo à CGMOI isso não seria possível, pois não lhe compete a definição de regras de negócio ou tomada de decisões, sendo essas regras inerentes às unidades de negócio da Suframa. Acrescente-se a isso a informação do processo SEI 52710.503445/2017-91, o qual dispõe que os fatos em questão antecederam o concurso realizado em 2014;

63.4. No período em que pode se ter dado a inclusão no Canal Verde vigorava uma rotina de solicitações de serviços a Suframa e a Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica (Fucapi), entidade privada que fornecia os sistemas e os agentes para a autarquia;

63.5. Não foi encontrado nenhum documento proveniente da área administrativa da Suframa que evidenciasse a realização ou solicitação do serviço de inclusão no Canal Verde;

63.6. Por fim, o despacho Cosis, documento SEI 0094870, apontou o provável responsável pelo ato de parametrização manual na pessoa do Sr. Álvaro Gulliver, funcionário da empresa terceirizada Fábrica de Software que era contratada pela SUFRAMA no período correspondente.

64. Tem-se aqui situação que remete ao período em que a Suframa foi extremamente dependente do trabalho terceirizado, mormente com a atuação da Fucapi em praticamente todas as ações das atividades fins. Eram servidores terceirizados que atuavam tanto na gestão dos sistemas, quanto até mesmo no controle e gestão de atos internos. A situação demandou um posicionamento firme e persistente deste tribunal no sentido de obrigar a autarquia a realizar os concursos públicos necessários para solucionar esse quadro anômalo, o que veio a acontecer com a efetivação do corpo técnico concursado e a consequente substituição dos trabalhadores terceirizados.

65. O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) deu lugar aos procedimentos de sindicância necessários para definir a exata materialidade do evento, sindicância esta cingida às ocorrências havidas doze anos atrás, quando se tinha um desenho institucional bem diferente do atual.

66. Acrescente-se a isso a informação de que as referidas sessenta e sete empresas, permanentemente beneficiadas pelo canal verde, já operavam no canal vermelho em 2017, conforme se depreende do Memorando nº 47/2017/SAO, de 28/7/2017 (peça 258, p. 4). Tal constatação, junto com outras, levou à revogação do PAD em face das dúvidas sobre a materialidade da irregularidade objeto da determinação ministerial.

67. A referida determinação exigia a apuração das responsabilidades funcionais pela inserção de *script* de banco de dados incluindo 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde. O resultado do PAD foi pela impossibilidade de responsabilizar os agentes nominados em face da constatação de que sequer trabalhavam na Suframa quando da ocorrência do evento em 2009.

68. Acrescentam-se dados novos que apontam para a ação de agentes terceirizados que àquela época atuavam nos sistemas da Suframa com grande liberdade.

69. Em face desse quadro geral pode-se concluir pelo cumprimento da determinação do item 9.1.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro, uma vez que foi corrigida a irregularidade e ficou comprovado que a ação não se deu por intermédio dos agentes inicialmente arrolados como responsáveis.

Item 9.1.5.

70. Elaborar e publicar normativo interno regulamentando a alteração manual de canal de vistoria, considerando que modificações indiscriminadas contribuiriam para a ocorrência de falhas de fiscalização.

Resposta da Suframa.

71. Foi finalizada a atualização da Instrução de Trabalho do atual sistema de internação para aprovação da Superintendência Adjunta de Operações consoante o processo SEI 52710.006558/2018-23 (peça 242, p.7-8).

72. Com o novo sistema de mercadoria nacional, Simnac, ativo, foi adotado canal de vistoria conforme critérios de parametrização adotados pela Suframa, estando prevista a realização da vistoria física e/ou documental (peça 255, p. 7).

73. Implanta-se também Unidade de Inteligência Fiscal, processo SEI 52710.013286/2018-18, a qual poderá, por meio de Nota Técnica fundamentada, sugerir a alteração de canal para um controle mais rigoroso, visando o monitoramento e a vigilância da internação de mercadorias (peça 254, p. 33).

Análise.

74. O Simnac é suficientemente explícito na parametrização dos canais (peça 255, p. 21):

74.1.1. Canal Azul, internamento automático, monitorado pela Gestão de Riscos;

74.1.2. Canal Verde, análise documental, sem envio de papel;

74.1.3. Canal Vermelho ou Cinza, constatação física, a ser realizada independentemente do local.

75. A determinação do TCU propunha a elaboração e publicação de normativo interno que regulamentasse a alteração manual de canal de vistoria, como prevenção contra as modificações indiscriminadas de canal que contribuiriam para a ocorrência de falhas de fiscalização. Tal normativo não foi elaborado porque o Simnac não mais contemplará a possibilidade de mudança manual de canal (peça 255, p. 21).

76. Neste sentido, evidenciada a perda de objeto em razão da supressão da mudança manual de canal, pode-se considerar atendida a determinação do item 9.1.5, Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Item 9.1.6.

77. Implantar critérios considerando o risco e materialidade das operações na seleção do canal de vistoria, pois a parametrização atualmente utilizada constitui falha no processo de fiscalização do ingresso de mercadorias.

Resposta da Suframa.

78. As ações elencadas no Plano de Ação concernente a este item sofreram alterações em virtude da decisão da autarquia pelo desenvolvimento de um novo sistema de controle de ingresso de mercadoria nacional, denominado Simnac, em face das dificuldades e limitações existentes no sistema atual (peça 242. p. 8-10).

79. Foi encaminhado o Ofício 4799/2018/SUFRAMA à Comissão Mista de Reavaliação de Informação – CMRI, da Casa Civil, como medida cautelar, solicitando informação sobre a classificação dos critérios finais de parametrização na condição sigilosa quando da sua implementação no novo Sistema de Controle de Mercadoria Nacional, segundo os parâmetros da Lei 12.527 /11, enquadrando-se nos termos do artigo 23, VIII, conforme a competência do art. 27 e o trâmite do art. 28, processo SEI 52710.503106/2017-12.

80. Uma vez acordada a criação de domínio/unidade específica no SEI para o tratamento dos critérios de parametrização, seriam inseridos os responsáveis pela manipulação dos sistemas, com a devida restrição do acesso necessária para preservação da segurança das informações.

81. Além desta iniciativa, estava em processo de estudo a implantação da Unidade de Inteligência Fiscal na Suframa, processo SEI 52710.013286/2018-18, que seria responsável pela análise e prevenção do risco fiscal, elaboração e operacionalização dos procedimentos formais para identificação, correção e erradicação da ocorrência detectada ou detectável de irregularidades fiscais que ensejam ônus tributário, com os seguintes objetivos:

81.1. Identificar fragilidades fiscais, com base na legislação vigente e nas operações que possam causar danos a partir de fraudes fiscais e simulação de remessas de mercadorias;

81.2. Sugerir ações para aprovação superior de mecanismos de controle e fiscalização;

81.3. Elaborar parâmetros, fixos e flexíveis para os canais de vistoria, modificando o perfil da empresa que apresentasse indícios de inconformidades, verificando-se a necessidade de aumentar a complexidade da fiscalização, com a mudança do canal menos rigoroso para o mais rigoroso elaborando instruções de trabalho em conjunto com as unidades descentralizadas;

81.4. Treinar a equipe interna da Coordenação de Cooperação e Integração Fiscal (Cocif) e as Coordenações Regionais (CORE) para agir de forma a erradicar as ocorrências de desvios e detectar indícios de fraudes;

81.5. Definir roteiros e padrões de procedimento que ajudem a prevenir o risco fiscal;

81.6. Elaborar normas embasadas em notas técnicas para as instruções e fluxogramas de trabalho;

81.7. Elaborar o Plano de Fiscalização e estratégia anual de redução de riscos fiscais da Suframa.

82. Seriam resultados esperados dessas novas configurações:

82.1. O monitoramento das empresas que apresentassem indícios de operação não conforme com sua atividade, ciclo operacional, irregularidades diversas, superação de limite de faturamento sem a devida alteração no porte da empresa, casos em que se comunicaria às administrações tributárias competentes, no que couber, e até mesmo bloquear o cadastro da empresa, se for o caso.

82.2. Levantamento das informações periódicas, diárias e/ou mensais, identificando-se empresas recém constituídas comprando muito acima do seu habitual nos primeiros meses após habilitação no Cadsuf; empresas novas, com indício de serem empresas de fachada, o que levará à reanálise do cadastro e diligência das estruturas físicas;

82.3. Análise do limite operacional em face do faturamento permitido, verificando-se se o faturamento ultrapassou determinado limite que sinalize extrapolação da capacidade operacional;

82.4. Verificação se há empresas com sócios no Cadastro Único do governo federal que usufruam de incentivos fiscais, mediante cruzamento de informações com os seguintes programas e benefícios sociais: Programa Bolsa Família; Tarifa Social de Energia Elétrica; Programa Minha Casa Minha Vida; Aposentadoria para Pessoas de Baixa Renda; Isenção de Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos; Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental); Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais/ Assistência Técnica e Extensão Rural; Programa Nacional de Reforma Agrária e outros.

Análise.

83. O Simnac já está implantado com a Portaria nº 834, de 16/10/2019, estabelecendo no seu art. 7º, III, IV e V, a internação das mercadorias segundo parametrização própria e com dados cruzados com a Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas (Sefaz).

84. O novo sistema comporta a classificação dos PIN incluindo a modalidade “PIN em Análise de Risco” e toda nota fiscal estará sujeita ao exame de risco pela Suframa, quando então se providenciará a vistoria documental para o canal verde ou física da mercadoria para os canais vermelho ou cinza (peça 254, p. 66).

85. A determinação do TCU visava a implantação de critérios para mitigar o risco e materialidade das operações na seleção do canal de vistoria, pois a parametrização à época da auditoria era falha.

86. As providências tomadas em atendimento à determinação, principalmente a entrada em vigência do novo Simnac, associado ao desenvolvimento de um núcleo de inteligência fiscal na autarquia, revelam-se, na sua concepção formal, proficientes para a prevenção ou redução dos riscos inerentes à seleção do canal de vistoria na internação das mercadorias.

87. A identificação prévia das empresas, em termos de especificações de tamanho e finalidade, o seu consequente monitoramento pela unidade de inteligência fiscal, a comunicação à administração tributária pertinente sobre mudanças de escalas não cadastradas, o cruzamento dos dados com os programas sociais federais, assim como outras providências, possibilitarão uma razoável expectativa de antecipação e prevenção dos riscos em função da materialidade nos procedimentos de seleção do canais de vistoria nos processos de internação de mercadorias.

88. Nestes termos pode-se considerar cumprida a determinação do item 9.1.6 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Item 9.1.7.

89. Alterar o procedimento de fechamento de manifesto de transporte, para que as partes interessadas no internamento só sejam informadas do canal de vistoria no momento do ingresso das mercadorias na área incentivada.

Resposta da Suframa.

90. As ações do Plano de Ação, concernente a esse item, sofreram alterações em virtude da decisão da autarquia pelo desenvolvimento de um novo sistema de controle de ingresso de mercadoria nacional, denominado Simnac (peça 242, p. 10).

91. No fluxograma do novo processo de controle do ingresso de mercadoria nacional, após a implantação do Simnac, o transportador não mais fará parte do processo junto à Suframa. O canal de vistoria somente será disponibilizado quando da confirmação, pelo destinatário, da chegada da mercadoria.

Análise.

92. O novo sistema implantado restringiu o conjunto de agentes intervenientes no processo de internação das mercadorias.

93. Com a supressão do transportador no processo de internamento das mercadorias desaparece a necessidade do manifesto de transporte (peça 255, p. 18).

94. Suprimido esse documento do processo de internamento, torna-se desnecessária as mudanças determinadas no item 9.1.7. do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro ante a perda de objeto da referida determinação.

Item 9.1.8.

95. Efetuar o cadastramento de empresas que realizaram operações incompatíveis com sua capacidade operacional.

Resposta da Suframa.

96. Informou o cumprimento da determinação mediante a publicação da Resolução 38/2017 implementando-se novo sistema de controle e cadastro de empresas, denominado de Cadsuf, consoante o Manual do Usuário Cadsuf (peça 242, p. 10).

97. Até a data de 20/01/2019 todas as empresas teriam que se cadastrar no Cadsuf em atendimento à Resolução 38/2017 da Suframa.

98. Após essa providência não mais haverá cadastramento, cabendo a cada empresa manter permanentemente atualizado o seu cadastro com os dados sobre os volumes de suas operações, advertida das possíveis consequências legais decorrentes do lapso dessas informações.

Análise.

99. O novo sistema de internamento de mercadorias, já em vigor, deixa claro a responsabilidade e as consequências na gestão das informações pelas empresas (peça 255, p. 56).

100. O Simnac impõe a obrigação legal da atualização permanente da empresa nas informações sobre as suas operações e quanto ao seu volume de negócio.

101. Acrescente-se a isso a informação, já analisada nesta instrução, sobre ações de inteligência fiscal como prevenção aos riscos e se tem que a operação fora das condicionantes de volume de negócios das empresas envolvidas repercutirá na forma de bloqueio cadastral e representação aos órgãos de administração tributária envolvidos.

102. Com essas informações pode-se concluir pelo atendimento da determinação do item 9.1.8 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Item 9.3.1

103. Recomendação de aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessários à realização dessa atividade;

Resposta da Suframa.

104. Providenciou a recomposição da equipe de trabalho da Cocif, segundo o processo SEI 52710.006976/2018-11, mediante a remoção temporária de 5 servidores para a Cocif, habilitando-os para o exercício de atividades relativas à constatação física do ingresso de mercadorias (peça 242, p.11-13).

105. Mas como somente o servidor Ricardo Araújo de Lima ainda permanecia realizando suas atividades na Cocif, foi aberto o processo seletivo SEI n.º 52710.008133/2018-59, visando a remoção de servidores lotados nas Coordenações Regionais e nas Áreas de Livre Comércio para compor o quadro da Cocif.

106. Como não houve interesse por parte dos servidores lotados nas Coordenações Regionais e nas Áreas de Livre Comércio, despacho do superintendente lançou um novo Edital de Seleção Interna, ampliando seu alcance aos servidores lotados na sede da Suframa com minuta de portaria para implementar regime de escala de 6 horas, visando atrair servidores interessados em atuar em escala de 6 horas.

107. Além disso, foram relatadas as medidas a seguir:

107.1. Substituição dos computadores antigos, processo SEI 52710.503430/2017-22, com os computadores antigos alocados na Cocif substituídos por novos computadores da marca Dell.

107.2. Implantação da nova identidade funcional, processo SEI 52710.502853/2017-25, com a distribuição de novos crachás.

107.3. Capacitação dos Servidores, processos SEI 52710.607763/2017-20 e 52710.008449/2018-41, com a realização de cinco cursos voltados para a área de controle e fiscalização de ingresso de mercadorias:

107.4. Incentivos Fiscais e Desembaraço de Mercadoria;

107.5. Classificação Fiscal de Mercadoria;

107.6. Substituição Tributária ICMS;

107.7. Documentos Fiscais e SPED; e

107.8. Vistoria Física de Mercadorias.

108. Implantação do novo Sistema de Mercadoria Nacional – Simnac, com entrega em 30/11/2018, 1ª fase, e 31/3/2019, 2ª fase.

109. Aquisição de aparelhos eletrônicos, *tablets*, que serão utilizados no Simnac no momento da constatação física da mercadoria, processo SEI n.º 52710.05834/2018-36, levando em conta o despacho da Cocif que considerou para a execução dessa atividade 111 vistoriadores, que prescindirão do uso do papel, uma vez que as informações serão compartilhadas e guardadas de forma eletrônica.

Análise.

110. A autarquia está envidando esforços para implementar a recomendação que visa aumentar os recursos materiais e humanos para aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias:

110.1. Substituindo os equipamentos de apoio;

110.2. Redirecionando a força de trabalho para aumentar a disponibilidade de agentes públicos para aquela tarefa;

110.3. Investindo no treinamento da força de trabalho.

111. Trata-se de recomendação tendente ao incremento dos recursos disponibilizados para as vistorias físicas. Tal atividade exige recursos humanos, técnicos, treinamentos persistentes e aperfeiçoamento de procedimentos para otimização dos recursos. Tem-se, portanto, um esforço permanente relacionado a uma obra sempre em aberto. Neste caso devemos avaliar os fatores dinâmicos em curso.

112. Combinando o que foi informado com a implantação do novo sistema de internamento de mercadorias podemos concluir que a recomendação do item 9.3.1. do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro está sendo satisfatoriamente atendida (peça 255).

Item 9.3.2.

113. 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.

Resposta da Suframa.

114. Com a implantação do Simnac não mais haverá alteração manual de canal quando da sua implantação, pois o sistema será parametrizado para atender somente a capacidade de trabalho disponível/dia, não havendo troca de canal por falta de servidores (peça 242, p. 13).

Análise.

115. Consoante já observado na análise sobre a determinação do item 9.1.5 o novo sistema atende a recomendação do acórdão, afastando a intervenção manual na seleção do canal de vistoria (peça 255, p. 21).

116. Com a eliminação da intervenção manual na seleção do canal de vistoria pode-se considerar acolhida a recomendação do item 9.3.2. do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Item 9.3.3.

117. Elaborar e publicar manual de procedimentos para vistoria de mercadorias, para padronizar a fiscalização do ingresso de mercadorias, tornando o processo de vistoria física mais efetivo.

Resposta da Suframa.

118. Informou que a sistemática do Simnac estabelecerá novo processo de trabalho com novas telas e procedimentos (peça 242, p. 13-14).

119. Em maio de 2018 foi iniciada a atualização das “Instruções de Trabalho de Vistorias da Suframa” visando atualizar o antigo procedimento, mas, priorizando o atendimento ao acórdão do TCU, essa ação ficou prejudicada devido a necessidade de concentrar esforços no desenvolvimento do novo sistema.

120. A ação foi retomada quando as fases mais complexas do sistema, tais como levantamento de requisitos, homologação de telas, etc., já tinham sido superadas, consoante a Minuta de Instrução de Trabalho no processo SEI 52710.006558/2018-23.

Análise.

121. Com a entrada em vigência do novo Simnac em 20/10/2019 todos os procedimentos acautelatórios sugeridos na recomendação encontram-se implementados.

121.1. Foram gerados diversos manuais compreendendo cada fase dos procedimentos de internamento de mercadorias por intermédio do Simnac. Há manuais para credenciamento do remetente, destinatário, geração de senhas, obtenção de espelhos do PIN tanto para os remetentes quanto para os destinatários, uso do recurso do Canal Verde, importação das chaves de acesso, informações dos dados de transporte etc.

122. O sistema padroniza a fiscalização do ingresso de mercadorias tornando o processo de vistoria física mais efetivo.

123. Pode-se considerar atendida a recomendação do item 9.3.3 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Item 9.3.4.

124. 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 (cento e oitenta) dias da emissão das notas fiscais, com vista a evitar a acumulação de PIN pendentes de análise e com prazo vencido.

Resposta da Suframa.

125. Informou que o Simnac possui funcionalidade permitindo ao remetente e ao destinatário o acompanhamento e o controle das notas fiscais em processo de internamento na Autarquia, consoante o processo SEI 52710.006558/2018-23 (peça 242, p.14).

126. Ressalta a autarquia que o transportador não fará mais parte do processo.

127. Após expirado os prazos legais de internação, conforme minuta do novo convênio, a solicitação de internamento será cancelada automaticamente, não gerando benefícios fiscais.

128. No novo Simnac o remetente e o destinatário, ao acessarem com seu *login* e senha, terão acesso à listagem de notas fiscais, com a sinalização do prazo de 120 dias a contar da data da emissão da Nota Fiscal.

129. O Simnac foi programado com sistema de controle de prazos administrativos que emitirá alerta visual, sinalizando primeiro que faltam sessenta dias para o internamento da nota e um segundo alerta sinalizando faltarem trinta dias para o internamento da nota.

130. Para a segunda fase de entrega do Simnac, está em estudo a aplicação de envio de *e-mails* com o fito de alertar o destinatário e o remetente quanto ao prazo para internação de mercadorias junto à Suframa.

Análise.

131. A funcionalidade do novo Simnac já foi analisada no exame da determinação do item 9.1.2 do acórdão, onde se concluiu pelo cumprimento da determinação.

132. O Simnac entrou em funcionamento na data de 21/10/2019 nos termos da Portaria Suframa 834 de 16/10/2019 (peça 255, p.34).

133. O novo sistema possui funcionalidade que permite ao remetente e ao destinatário o acompanhamento e o controle das notas fiscais em processo de internamento na autarquia.

134. Nesses termos, pode-se concluir pelo atendimento da recomendação do item 9.3.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro.

Das audiências dos responsáveis.

135. O item 9.5 do Acórdão 1107/2018-Plenário (peça 184, p. 2-3) determinou a audiência dos Srs. Antoneto Nogueira Lira, Coordenador Substituto da Coordenação de Vistoria (Covis), de

1º/1/2014 a 30/9/2015, e Coordenador Substituto da Coordenação de Análise Documental (Codoc), de 1º/11/2015 a 30/04/2016; Eduardo Lincoln Nobre Sena, Coordenador da Codoc, de 1º/1/2014 até 31/12/2016, e Coordenador Substituto da Coordenação-Geral de Controle de Mercadorias e Cadastro (CGMEC), de 1º/1 a 31/5/2017; Ernani de Oliveira e Silva, Coordenador Substituto da Codoc, de 1º/1/2014 a 31/07/2015; João Carlos Paiva da Silva, Coordenador da CGMEC, de 1º/1/2014 a 1º/6/2017; José Adilson Vieira de Jesus, Superintendente Adjunto de Operações, de 1º/1/2014 a 31/3/2016; Maria Luzia Novo Sampaio, servidora Suframa desde 2014; Roberval de Souza Nascimento, Coordenador da Covis, de 1º/1/2014 a 30/06/2017.

136. A todos foi atribuída a mesma responsabilidade pela validação de 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 permitisse concluir pelo ingresso das mercadorias.

137. Inicialmente apresentaram, conjuntamente, defesa única elaborada pelo mesmo advogado (peça 235).

138. Despacho do Ministro Relator Raimundo Carreiro, concedendo a cópia dos autos ao Sr. Eduardo Lincoln Nobre Sena, determinou que fossem avaliados os elementos apresentados pela Suframa às peças 242 e 243 e seus possíveis reflexos no encaminhamento proposto na instrução da peça 236 (peça 244, p. 1).

139. Na instrução de mérito precedente concluiu-se pela rejeição das razões de justificativa dos responsáveis (peça 236, p.13).

140. Em que pese essa conclusão, tem-se que os novos dados colacionados aos autos pela Suframa, atendendo as determinações e recomendações do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro, lançaram nova luz sobre o contexto normativo e administrativo no qual se processavam as atividades dos referidos agentes, impondo uma reavaliação da proposta de mérito sobre os responsáveis ouvidos em audiência (peças 243, 244, 246-250 e 258).

Das razões de justificativas encaminhadas pela defesa.

141. O representante legal argumentou que o responsável se defende dos fatos, não da capitulação legal. Com base nessa premissa invocou a ausência dos fatos e elementos comprobatórios de que os responsáveis tinham praticados atos ilegais (peça 235, p. 5).

Análise.

142. Sobre essa alegação, exclusivamente, dissente-se da alegação apresentada, haja vista a inequívoca materialidade do vasto estoque de PIN não vistoriados após a emissão das respectivas notas fiscais. Os fatos e suas ocorrências relatadas na auditoria têm, portanto, existência material, na medida em que relaciona procedimentos com seus com seus específicos regimentais. É inquestionável que muitas vistorias foram efetuadas após o limite do prazo regimental de 180 dias. O que se vai discutir é se tal atraso pode ser creditado no todo ou em parte aos agentes ouvidos na audiência.

Das alegações sobre eventuais restrições procedimentais.

143. A defesa alegou as restrições de acesso aos arquivos colacionados aos autos e classificados como sigilosos como impeditivos de uma justificativa eficaz por parte dos responsáveis, razão de ter solicitado acesso aos referidos arquivos com nova oportunidade para esclarecimentos adicionais (peça 235, p. 5-7).

Análise.

144. Os arquivos em questão, solicitados pela defesa, são as peças 8 a 11, 46 a 64, 66 e 112 a 173, que foram objeto de apreciação pela Secex/AM em razão de solicitação do Sr. Eduardo Lincoln Nobre Sena pelo acesso à cópia digital de todo o processo.

145. O pronunciamento da unidade foi pelo encaminhamento do processo ao gabinete do relator para apreciação do pedido de cópia dos autos, propondo-se o seu acatamento, em razão do princípio constitucional de ampla defesa, mas ressalvando que caberia aos responsáveis o resguardo do sigilo, nos termos do art. 25, § 2º, da Lei 12.527/2011 (peças 239 e 240).

146. Em 25/3/2019 determinou o Ministro-Relator Raimundo Carreiro a restituição dos autos à Secex/AM para a concessão da cópia dos autos ao Sr. Eduardo Lincoln Nobre, nos termos sugeridos pelo titular da unidade, bem como avaliar os elementos apresentados pela Suframa às peças 242 e 243 e seus possíveis reflexos na proposta de encaminhamento da unidade à peça 239 (peça 244).

147. Nestes termos, pode-se considerar satisfeita e dirimida a condição restritiva arguida pela defesa dos responsáveis.

148. Quanto aos demais elementos da defesa (em especial à solicitação de novo prazo para manifestação dos responsáveis), estes foram proficientemente rebatidos na instrução de mérito que concluiu pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU (peça 235, p.7-34 e peça 236, p. 4-11).

Apreciação das audiências em razão das novas informações.

149. A análise que se vai encetar a partir desse item diz respeito à nessa contextualização dos trabalhos realizados pelos agentes.

150. Deve-se ressaltar que os elementos que serão desenvolvidos dizem respeito à apreciação de fatos confrontados às condições materiais dentro das quais atuavam os agentes públicos.

151. Tais elementos não foram argumentados pela defesa, mas serão analisados mesmo assim, motivados pelo imperativo da verdade material que se aplica a todas as análises deste Tribunal.

152. O quadro situacional não foi invocado pelos responsáveis em sua defesa, mas dada a sua natureza material deverá ser elevado em conta na análise que se efetua.

153. Tem-se que tanto os termos das normas do Confaz, quanto os da Suframa, impunham:

153.1. Procedimento ordinário de internação preferencialmente dependente da vistoria física;

153.2. Tal vistoria física deveria acontecer em até 120 dias;

153.3. Os normativos, presume-se, pressupunham que a estrutura operacional da Suframa seria suficiente para dar conta da internação e da vistoria física em até 120 dias.

154. Ocorre que a análise feita nesta instrução sobre o cumprimento das determinações e atendimento das recomendações do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro demonstraram uma realidade de forte contingenciamento material.

155. É mister ressaltar que as razões de justificativa apresentadas centralizaram-se preferencialmente nos aspectos formais do processo e, sendo assim, pouco acrescentaram à compreensão dos fatos ocorridos em função do contexto administrativo em que se davam as ações dos agentes ouvidos.

156. No entanto, a despeito de tais justificativas não abordarem o conjunto de restrições funcionais que impactavam a eficácia pretendida no controle dos internamentos, é imperioso que em face das novas informações colacionadas aos autos pela Suframa faça-se uma nova apreciação da ação dos agentes envolvidos, principalmente em função de uma reavaliação dos contextos normativos e administrativos que cingiam suas atividades.

157. Consoante já observado a audiência de todos os responsáveis deu-se em razão de causa única, centrada nas razões de justificativa para a validação de procedimento excepcional de vistoria técnica, o qual se deu em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º.

158. Tal causa única relacionava-se com a extrapolação do prazo de 180 dias, a partir da emissão da nota fiscal para a realização da vistoria, sendo a vistoria motivada por insuficiência documental com potencial para impedir o ingresso das mercadorias.

159. A irregularidade, portanto, cinge-se exclusivamente à avaliação da intempestividade dos atos de ofício praticados.

160. A instrução na peça 236, na sua página dez, apresentou esta tabela ilustrativa de amostragem com vistorias técnicas efetivadas após o prazo-limite de 180 dias.

Tabela 2: Exemplos de vistorias técnicas com notas fiscais emitidas havia mais de 180 dias.

RAZÃO SOCIAL	EMIÇÃO	VISTORIA TÉCNICA
Hanibal Generoso de Araújo – ME	18/2/2013	3/1/2014
Serra Comércio de Alimentos Ltda. – ME	10/10/2014	11/2/2016
Serra Comércio de Alimentos Ltda. – ME	14/8/2014	11/2/2016
Serra Comércio de Alimentos Ltda. – ME	1º/9/2014	11/2/2016
Serra Comércio de Alimentos Ltda. – ME	12/8/2014	11/2/2016
Serra Comércio de Alimentos Ltda. – ME	7/7/2014	11/2/2016

Fonte: peça 113, p. 1, 13 e 25; peça 114, p. 1, 11 e 35; peça 115, p. 1, 11 e 19; peça 116, p. 1, 11 e 19; peça 117, p. 1, 13 e 21; peça 118, p. 1, 11 e 27.

161. Não se questiona aqui a efetiva ocorrência dos fatos objeto das audiências, pois é certo que vistorias foram feitas além do prazo limite de 180 dias.

162. O que se questiona aqui é se procedimento diverso seria possível numa estrutura administrativa reconhecidamente restrita e aparentemente insuficiente para cumprir com eficácia os prazos pretendidos.

163. Analisa-se, portanto, o contexto administrativo em que se deram esses fatos, levando-se em conta as informações trazidas aos autos após a mencionada instrução de mérito.

164. Como contextualização invoca-se o exame do atendimento da recomendação do item 9.3.1 do acórdão.

165. Naquele exame, analisam-se os esforços da autarquia para aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessários à realização desta atividade.

166. O quadro descrito pela Suframa denotava as restrições materiais e, principalmente, de pessoal alocado no setor de internação de mercadorias.

167. Descrevia as dificuldades para a realocação de pessoal de outras atividades naquele setor estratégico, apresentava um cálculo do quantitativo necessário, 111 vistoriadores, para o desempenho dos trabalhos de vistoria de mercadorias e procedimentos correlatos ao seu internamento. Ressalte-se que tal número dar-se-ia no contexto do moderno sistema Simnac implantado no final de 2019.

168. Outras informações (peças 242 e 255) convergiram para uma avaliação mais justa e precisa do contexto funcional em que se davam os trabalhos de controle de internamento de mercadorias.

169. São dados como exemplos as seguintes soluções perseguidas pela autarquia para aumentar a eficácia do controle:

169.1. O atendimento à determinação do item 9.1.2 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio, que determinava a criação de mecanismos para coibir que notas fiscais com mais de 180 dias de sua emissão permanecessem pendentes de análise nos sistemas de informação da autarquia;

169.2. A informação da Suframa de que o destinatário, ante dificuldades logísticas e antes de findar o prazo de 120 dias, solicitará a vistoria extemporânea (peça 242, p.6);

169.3. Essa vistoria extemporânea concederá o prazo de 30 dias, após o desembaraço na Sefaz de destino, para o destinatário vistoriar a sua carga na Suframa, sob pena de ter o seu PIN cancelado no novo Simnac;

169.4. Caso o destinatário não solicite a vistoria extemporânea com o término do prazo de 120 dias o PIN será cancelado automaticamente no novo Simnac.

170. Como se vê, tem-se nova metodologia que transfere a responsabilidade pela ação expedita ao interessado no internamento da nota fiscal. Se esta medida racional vigorasse na época dos procedimentos em exame provavelmente não se teria o atraso de mais de 180 dias nas vistorias técnicas.

171. Como dado essencial à contextualização das condições em que operavam os agentes ouvidos em audiência tem-se a resposta ao item 9.1.1 do Acórdão encaminhada pela Suframa. Nesta resposta a autarquia informa o quantitativo de notas fiscais que tiveram situação classificada como pendentes de internamento. Trata-se de um universo de impressionantes 2.286.129 documentos fiscais (peça 242, p.5).

172. Neste universo atuavam os agentes que deveriam fazer as vistorias técnicas no prazo de 180 dias, limite que não se afigura mais razoável ante a desproporção da demanda face à estrutura disponível de sistemas, equipamentos e pessoal.

173. Tal constatação se coaduna com o esforço deste tribunal em enfrentar a excessiva burocratização do aparelho estatal, esforço presente nas disposições do Acórdão 1263/2019 – TCU – Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo.

174. Para realçar a eficácia restrita das normas que regiam a matéria temos a análise do item 9.3.3 do Acórdão 1107/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro. Neste item recomenda-se 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.

174.1. Tem-se aí um reconhecimento da ambiguidade e da complexidade dos normativos que regiam a matéria (peça 184, p. 2).

175. Nas justificativas apresentadas pela defesa dos responsáveis apresentou-se o caráter misto dos procedimentos de controle de internamento de mercadorias.

176. Trata-se de atividade com poder de polícia compartilhado com a Sefaz do Amazonas, mas a maior parte do controle era realizado pela Suframa, justamente a instituição com menor quadro de pessoal (peça 235, p. 10).

177. Na doutrina construída sobre responsabilização, no âmbito do TCU, a valoração do grau de censura da conduta do agente é elemento essencial, porquanto, por vezes, atos praticados em desconformidade com a lei podem levar à conclusão, pela análise das diversas circunstâncias do caso concreto, de não haver censura suficiente para apenar a pessoa.

178. Como exemplo disso temos o voto condutor do Acórdão 662/2003-TCU–Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, que afirma, ao registrar várias atenuantes, que a conduta do responsável, embora irregular, não possuía culpabilidade suficiente para ensejar aplicação de multa.

179. A jurisprudência do TCU assume que devem ser considerados vários fatores no exame da conduta do agente e do grau de reprovação do ato que praticou. Muitas vezes as circunstâncias constituem um conjunto de elementos para a aferição da boa-fé daquele que praticou o ato, conceito que deve ser ponderado para fins de aplicação de sanção.

180. Está satisfatoriamente assentada na jurisprudência desta Corte a excludente da culpabilidade pela ocorrência da inexigibilidade de conduta diversa do agente como, por exemplo, pontifica o relatório do Acórdão 4047/2012 – TCU – 1ª Câmara, Ministro-Relator José Múcio Monteiro, sobre o processo TC-020.169/2010-8:

.....
72. De acordo com a doutrina penalista, a culpabilidade é composta por três elementos, a saber: a) a imputabilidade; b) a potencial consciência da ilicitude e c) a exigibilidade de conduta diversa. Quando ausentes quaisquer destes três elementos, inexistente a própria culpabilidade.

73. Nosso Código Penal prevê, expressamente, as causas excludentes de culpabilidade, que alguns autores chamam de dirimentes de culpabilidade. Estas causas excluem algum de seus elementos, eliminando também a própria culpabilidade. Embora o crime subsista, o autor da conduta tutelada pela lei penal não pode ser culpado, devendo, portanto, ser absolvido.

74. O aludido diploma legislativo prevê as seguintes causas de exclusão da culpabilidade: (a) erro de proibição (art. 21, **caput**); (b) coação moral irresistível (art. 22, 1ª parte); (c) obediência hierárquica (art. 22, 2ª parte); (d) imputabilidade por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado (art. 26, **caput**); (e) imputabilidade por menoridade penal (art. 27, **caput**); (f) imputabilidade por embriaguez completa, proveniente do caso fortuito ou força maior (art. 28, parágrafo 1º).

75. Há, todavia, uma causa supralegal de exclusão de culpabilidade, fruto, portanto, não de codificação, mas de construção doutrinária e jurisprudencial, a que os autores aludem de ‘inexigibilidade de conduta diversa’, e que interessa de perto ao deslinde da questão que vimos analisando nestes autos.

76. De fato, não será reprovável a ação típica e ilícita praticada pelo agente na situação em que não lhe era exigível comportamento diverso do que teve. Trata-se de uma análise estritamente pessoal do agente, considerando as circunstâncias concretas em que atuou. Basicamente, os casos de inexigibilidade de conduta diversa estão ligados à coação moral irresistível, à estrita obediência hierárquica e às situações de excesso escusável nas causas de exclusão de ilicitude, esta última, construção jurisprudencial.

78. Portanto, entende-se estar configurada nos autos uma típica hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, modalidade supralegal de causa excludente de culpabilidade, a afastar a reprovabilidade social da conduta dos agentes, mormente porque não há quaisquer provas ou mesmo indícios de que hajam obrado com dolo ou culpa, nem tampouco que o reajuste contratual concedido à Toshiba tenha sido financeiramente desarrastado, gerando superfaturamento. Desta feita, torna-se impossível qualquer imputação de responsabilidade aos gestores de Furnas, haja vista que a conduta que tiveram era a esperada de um homem médio, consideradas as mesmas circunstâncias em que então se encontravam.

181. Os agentes operavam sob um sistema normativo que não levava em conta o contexto material em que se davam as ações.

182. Sendo assim, poderiam os agentes públicos ouvidos desempenhar conduta diversa ante as restrições materiais, administrativas e normativas que lhes impunham uma tarefa desproporcional aos recursos disponíveis?

183. Os esforços da Suframa relatados ao TCU são evidências das limitações que restringiam uma maior eficácia de seus agentes no controle efetivo das internações de mercadorias. Consoante observado existiam barreiras materiais em razão das atividades sob controle com PIN e NF's que se contavam na casa dos milhões.

184. Deve-se acrescentar a isso a institucionalidade compartilhada das normas de controle onde cabia à autarquia federal um trabalho que poderia ser bem melhor desempenhado pela estrutura administrativa da Sefaz/AM.

185. As falhas encontradas na ação dos agentes ouvidos em audiência poderiam ser decorrentes das limitações administrativas da autarquia, limitações reconhecidas pelo próprio Acórdão 1107/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro, conforme se depreende de suas determinações e recomendações.

186. Não se visualiza de que maneira se poderia separar as limitações institucionais e estruturais da Suframa da ação dos seus agentes.

187. Tem-se no Brasil, inquestionavelmente, uma hipertrofia normativa que até foi objeto de recomendações do TCU.

188. O Acórdão 1263/2019 – TCU – Plenário, Ministro Relator Ministro Vital do Rêgo, em decisão com base no relatório de levantamento TC 015.567/2018-4, pontificou várias recomendações à Secretaria Geral da Presidência da República, em articulação com o Ministério da Economia, que denotavam o conhecimento do estágio hipertrofiado do atual sistema normativo federal.

189. São exemplos desse conhecimento as recomendações dos itens:

9.1. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. à Secretaria-Geral da Presidência da República, em articulação com o Ministério da Economia, que:

9.1.1.1. adote providências para promover a orientação, a capacitação e o estímulo para a observância da análise de impacto regulatório na elaboração ou alteração de todo normativo infralegal que tenha potencial de onerar os usuários dos serviços prestados ou os agentes econômicos envolvidos, por qualquer órgão ou entidade com competência para tanto, avaliando a possibilidade de tornar obrigatória essa observância, a fim de dar cumprimento ao art. 5º da Lei 13.726/2018;

9.1.1.2. desenvolva sistemática para alteração ou criação de normas infralegais que potencialmente onerem organizações produtivas, aprimorando, entre outros, os instrumentos de divulgação e considerando a possibilidade de estabelecimento de periodicidade predefinida para a entrada em vigor das normas, a exemplo do que foi implementado em países da OCDE, de forma a tornar o ambiente de negócios mais previsível;

9.1.1.3.1. organização, simplificação e consolidação periódica dos normativos referentes aos serviços públicos prestados e exigências impostas que impactem a operação das organizações produtivas no Brasil, preferencialmente em documento único, de forma clara e de fácil entendimento para o respectivo público alvo de sua atuação;

9.1.1.4.1. estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas;

9.1.1.4.2. identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades;

190. É perfeitamente observável que os itens 9.1.1.2, 9.1.1.3.1, 9.1.1.4.1 e 9.1.1.4.2 aplicam-se à presente análise e aos fatos em exame.

191. O controle concomitante da documentação, face as necessárias inspeções técnicas, não poderia ser feita de forma completamente eficaz ante um quadro funcional reconhecidamente limitado, com um arcabouço normativo extenso e muitas vezes ambíguo, numa estrutura administrativa necessitada das reformas que já estão em curso.

192. Ao aceitarmos o esforço da autarquia para evoluir rumo a uma atuação mais eficaz, em obediência às determinações do TCU, então forçoso seria estender tal compreensão ao esforço de seus agentes.

193. Em suma, reconhece-se a evidência fática do descumprimento dos limites temporais fixados pela norma para a execução da ação administrativa, mas não seria justificável a punição desses mesmos agentes uma vez constatado que atuavam num contexto administrativo e normativo ineficaz, porquanto o próprio TCU reconhece que o excesso de normas disfuncionais afeta a eficácia da ação pública.

194. As providências da Suframa, tais como redefinição de parâmetros avaliativos e revisão de procedimentos, apontam para o reconhecimento de que o sistema é estruturalmente deficiente na sua tarefa de reprimir os desvios das condicionalidades geográficas, as quais teriam a importante função de definir a pertinência dos incentivos fiscais aos destinatários das mercadorias.

195. Com o novo Sistema de Ingresso de Mercadoria Nacional (Simnac) acredita-se que as disfuncionalidades constatadas em matéria de prazo serão mitigadas.

196. Tratava-se de um contexto administrativo em que não era possível uma ação humana eficaz, porquanto o sistema normativo-administrativo não continha eficácia plena, daí a conclusão pela inexigibilidade de conduta diversa dos agentes se tornar imperativa.

197. Neste contexto, torna-se razoável a conclusão pela descaracterização da responsabilidade dos agentes face ao quadro administrativo e normativo encontrado tornando impossível a adoção de conduta diversa, em razão das limitações quantitativas e estruturais em que atuavam.

CONCLUSÃO

198. Tratou-se de auditoria de conformidade que teve por objeto uma das mais relevantes funções da Suframa, o controle do internamento de mercadorias na área-programa dos benefícios fiscais administrados pela autarquia.

199. Os achados da auditoria observaram um quadro administrativo que contemplava empresas realizando operações de internamento de mercadorias em volumes superiores à capacidade operacional declarada; passivo de mais de um milhão de protocolos de ingresso de mercadoria não analisados pela Suframa; sistemática falha para a atribuição de canal de vistoria de mercadorias; e quantidade de recursos materiais, humanos e tecnológicos insuficientes para proporcionar adequada vistoria física de mercadorias internadas.

200. O Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro, concluiu por recomendações e determinações essenciais à superação das disfuncionalidades observadas assim como necessárias ao incremento da eficácia necessária àquela atividade de controle da autarquia.

201. Com fulcro na análise do Exame Técnico concluiu-se pelo cumprimento das determinações e implementação das recomendações do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro, nos seus itens 9.1 a 9.4 consoante dispõem os itens 34, 47, 58, 69, 76, 88, 94, 102, 112 e 116 desta instrução;

202. Relativo ao exame das audiências encaminhadas, este foi feito de forma sistemática com as novas informações colacionadas aos autos pela Suframa, dando conta da implementação das

recomendações e cumprimento das determinações do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro. Essas respostas trouxeram uma melhor compreensão do contexto normativo, funcional e administrativo em que operavam os agentes públicos ouvidos em audiência, impondo a conclusão pela exclusão da responsabilização dos agentes em razão da inexigibilidade de conduta diversa comprovada pela análise efetuada nos itens 161 a 197 desta instrução.

203. Em razão da inexigibilidade de conduta diversa, assim como pela constatação da inexistência de danos ou ameaça de danos ao erário, conclui-se por encaminhamento de proposta visando descaracterizar a responsabilidade pela extrapolação do limite temporal para a vistoria das notas fiscais pendentes dos Srs. Antoneto Nogueira Lira, Eduardo Lincoln Nobre Sena, Ernani de Oliveira e Silva, João Carlos Paiva da Silva, José Adilson Vieira de Jesus, Maria Luzia Novo Sampaio e Roberval de Souza Nascimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar cumpridas as determinações dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro;

b) considerar implementadas as recomendações dos itens 9.3.1 a 9.3.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro;

c) em razão da inexigibilidade de conduta diversa, combinada com a inexistência de danos ou ameaça de danos ao erário, conclui-se por proposta de se descaracterizar a responsabilidade dos Srs. Antoneto Nogueira Lira (CPF 075.447.312-00), Coordenador Substituto da Covis de 1º/1/2014 a 30/9/2015 e Coordenador Substituto da Codoc de 1º/11/2015 a 30/04/2016; Eduardo Lincoln Nobre Sena (CPF 076.927.302-53), Coordenador da Codoc de 1º/1/2014 até 31/12/2016 e Coordenador Substituto da CGMEC de 1º/1 a 31/5/2017; Ernani de Oliveira e Silva (CPF 035.187.442-91), Coordenador Substituto da Codoc de 1º/1/2014 a 31/07/2015; João Carlos Paiva da Silva (CPF 064.870.412-20), Coordenador da CGMEC de 1º/1/2014 a 1º/6/2017; José Adilson Vieira de Jesus (CPF 009.767.937-25), Superintendente Adjunto de Operações de 1º/1/2014 a 31/3/2016; Maria Luzia Novo Sampaio (CPF 030.864.612-68), servidora Suframa (2014); Roberval de Souza Nascimento (CPF 043.527.182-20), Coordenador da Covis (de 1º/1/2014 a 30/06/2017) para, em razão da inexigibilidade de conduta diversa, excluir-lhes a culpabilidade e consequente punibilidade;

d) encaminhar à Suframa cópia da deliberação que vier a ser prolatada, informando o número do acórdão e destacando que seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

SecexDesenvolvimento/DiCOMP, 26 de junho de 2020.

Jorge Isper Abraham Filho

AUFC - Matrícula 903-2