

## VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU.

2. Trata-se do monitoramento de deliberações e do exame de audiências de responsáveis, todas exaradas no âmbito do Acórdão 1107/2018-Plenário (Relator Ministro José Mucio Monteiro), proferido pelo Tribunal em apreciação 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), áreas de livre comércio (ALC) e Amazônia Ocidental.

3. A Suframa é responsável pela fiscalização de toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira nas áreas indicadas, 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 a coibir a destinação dos produtos para áreas diversas daquelas compreendidas na área incentivada.

4. O Relatório de Auditoria (peça 181) apontou na ocasião (janeiro/2018) os seguintes achados: volume de internamento de mercadorias incompatível com a capacidade operacional das empresas envolvidas; empresas cujas operações eram sempre direcionadas ao canal verde, de menor rigor na fiscalização; elevado estoque de protocolos de internamento com prazo vencido; ausência de critérios para definição do uso de vistoria técnica; definição do canal de vistoria sem utilização de critérios capazes de mitigar o risco de fraudes; conhecimento prévio do canal de vistoria pelo transportador; alteração rotineira do canal de vistoria de mercadorias sem justificativas; vistorias físicas meramente formais; e desvio de função na atividade de vistoria.

5. Nesse sentido, por meio do referido Acórdão 1107/2018-Plenário (Relator Ministro José Mucio Monteiro), o TCU, em apreciação da auditoria em questão, decidiu, no essencial (destaques inseridos):

- 9.1. determinar [à Suframa] que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a:
  - 9.1.1. processar o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema Portal de Mercadoria Nacional;
  - 9.1.2. criar mecanismos para coibir que notas fiscais com mais de 180 (...) dias de sua emissão permaneçam pendentes de análise nos sistemas de informação da autarquia;
  - 9.1.3. implementar em seus sistemas de informações rotinas para verificar indícios de operações que superem a capacidade operacional das empresas;
  - 9.1.4. apurar as responsabilidades funcionais pela inserção de script de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde;
  - 9.1.5. elaborar e publicar normativo interno que regulamente a alteração manual de canal de vistoria, considerando que modificações indiscriminadas contribuem para a ocorrência de falhas de fiscalização;
  - 9.1.6. implantar critérios que levem em consideração 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;
  - 9.1.7. alterar o procedimento de fechamento de manifesto de transporte, de forma que as partes interessadas no internamento sejam informadas do canal de vistoria apenas no momento em que ingressarem com as mercadorias na área incentivada;
  - 9.1.8. efetuar o recadastramento de empresas que realizaram operações incompatíveis com sua capacidade operacional;
- 9.2. determinar [à Suframa] que adote, imediatamente, providências com vistas a excluir o script de banco de dados que inclui 67 empresas de forma permanente no canal de vistoria verde;

9.3. recomendar [à Suframa] que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

9.3.1. aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessárias à realização dessa atividade;

9.3.2. implementar controles internos a fim de 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;

9.3.3. 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;

9.3.4. 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;

9.4. determinar [à Suframa] que apresente a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação com vistas a implementar as determinações e recomendações do presente acórdão, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

9.5. determinar a audiência dos responsáveis a seguir relacionados, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa sobre os fatos indicados:

9.5.1. Antoneto Nogueira Lira - coordenador da Covis - substituto (de 01/01/2014 até 30/09/2015), coordenador da Codoc - substituto (de 01/11/2015 até 30/04/2016): 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 (cento e oitenta) dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias;

9.5.2. Eduardo Lincoln Nobre Sena - coordenador da Codoc (de 01/01/2014 até 31/12/2016), coordenador da CGMEC - substituto (de 01/01/2017 até 31/05/2017): (...);

9.5.3. Ernani de Oliveira e Silva - coordenador da Codoc - substituto (de 01/01/2014 até 31/07/2015(...));

9.5.4. João Carlos Paiva da Silva - coordenador da CGMEC (de 01/01/2014 até 01/06/2017):(...);

9.5.5. José Adilson Vieira de Jesus - superintendente Adjunto de Operações (de 01/01/2014 até 31/03/2016): (...);

9.5.6. Maria Luzia Novo Sampaio - servidora Suframa (de 01/01/2014 até 31/12/2014): (...);

9.5.7. Roberval de Souza Nascimento - coordenador da Covis (de 01/01/2014 até 30/06/2017): (...).

6. Na presente oportunidade, aprecia-se o andamento das ações para cumprimento das deliberações proferidas por meio do Acórdão 1107/2018-Plenário, bem como as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, todos em razão da mesma ocorrência (validação de vistoria com extrapolação de prazo, em desconformidade com os normativos internos).

7. Em instrução do processo, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex-AM (peças 236 a 238), propôs, em síntese, considerar cumpridas as determinações constantes dos itens 9.2 e 9.4 e autorizar dilação do prazo para cumprimento dos demais itens do Acórdão 1107/2018-Plenário, bem como rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis, com aplicação de multas individuais, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

8. Considerando o ingresso de novo expediente da Suframa (peças 242 e 243), determinei, mediante Despacho (peça 244) a restituição dos autos à unidade técnica para avaliação dos elementos apresentados, os quais foram posteriormente complementados por novas informações da autarquia (peças 253 a 258) e por nova defesa trazida por um dos responsáveis (peças 246 a 250).

9. Em análise dos novos elementos, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenv (peça 259), propôs considerar cumpridas as determinações e implementadas as recomendações em questão, bem como se posicionou pela descaracterização da responsabilidade dos gestores ouvidos em audiência, a partir das seguintes conclusões:

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 Mucio 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 Mucio 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.

10. Desde já manifesto minha concordância com o pronunciamento da SecexDesenv (peça 259), com os ajustes no encaminhamento propostos pela Secretária da Unidade Técnica (peça 261). Acolho os fundamentos dos referidos pronunciamentos como razões de decidir, sem prejuízo de breves comentários adicionais.

11. Conforme se verifica da conclusão do Relatório de Auditoria (peça 181), a fiscalização, em que se avaliou operações de internamento sob responsabilidade da Suframa, no período de 2014 a 2017, apontou diversas fragilidades no acompanhamento do ingresso de mercadorias, além de constatar situação de recursos materiais, humanos e tecnológicos insuficientes para proporcionar adequada vistoria física de mercadorias internadas, resultando em volumoso passivo de protocolos não analisados. Tais achados suscitaram proposta de encaminhamento, acolhida pelo Tribunal com ajustes pontuais (Acórdão 1.107/2018-Plenário, Relator Ministro José Mucio Monteiro, reproduzido no item 5 deste Voto), voltada a propiciar ampla modificação na forma de atuação da autarquia, conforme o citado Relatório de Auditoria (peça 181; destaques inseridos):

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 asseguração mais efetiva da utilização apropriada dos benefícios fiscais, fortalecendo assim a própria política pública, que tem importância estratégica para os estados da Amazônia Ocidental.

12. Em atendimento às deliberações proferidas pelo Tribunal, a principal providência adotada pela Suframa foi a implantação, nos termos da Portaria Suframa 834, de 16/10/2019, do novo Sistema

de Ingresso de Mercadoria Nacional – Simnac, no âmbito do qual foi implementado novo fluxo do controle de ingresso de mercadorias, idealizado em observância ao Decreto 9.094/2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento aos usuários dos serviços públicos. Em resumo, a nova sistemática propõe uma mudança de eixo na definição do agente responsável pela integridade das informações das notas fiscais, resultando, conforme bem observado pela SecexDesenv, em *“rearranjo, tanto de foco, quanto de procedimentos, que, em princípio, vislumbra-se eficaz contra a acumulação de situações não resolvidas de decorrentes das notas fiscais pendentes de análise para fins de internamento”*.

13. Entre outras alterações, a Suframa, mediante o novo sistema Simnac:

a) transferiu a responsabilidade pela ação expedita ao interessado no internamento da mercadoria o qual terá que atuar ativamente em prol de seu próprio interesse, eliminando 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;

b) 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, permitindo a análise crítica do volume de internamento realizado por microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI);

c) constituiu 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.;

d) estabeleceu canal de vistoria conforme critérios de parametrização adotados pela Suframa, afastando a possibilidade de mudança manual de canal, e que, juntamente com a implantação da Unidade de Inteligência Fiscal e o cruzamento de dados com a Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas, permite controle mais rigoroso, visando o monitoramento e vigilância da internação de mercadorias, com antecipação e prevenção dos riscos inerentes; e

e) impôs a obrigação legal da atualização permanente da empresa nas informações sobre as suas operações e quanto ao seu volume de negócio.

14. Paralelamente a tais ações, a unidade técnica destacou também que Suframa tem envidado esforços voltados ao incremento de recursos materiais e humanos para aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias, mediante a substituição de equipamentos de apoio, o redirecionamento de força de trabalho para aumentar a disponibilidade de agentes para aquela tarefa e o treinamento do quadro de pessoal.

15. Dessa forma, anuo à proposta da unidade técnica por considerar atendidas as determinações dos itens 9.1, 9.2 e 9.4, e implementadas as recomendações dos itens 9.3.1 a 9.3.4, todas do Acórdão 1.107/2018-Plenário.

16. Relativamente às audiências, concordo igualmente com o exame e encaminhamento proposto pela SecexDesenv (peças 259 e 261), no sentido da descaracterização da responsabilidade dos gestores arrolados. A todos foi atribuída a mesma responsabilidade pela *“validação de procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto nas Portarias-Suframa 529/2006 e 374/2008, 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”*.

17. Destaco, nesse caso, que a conclusão da unidade técnica decorreu de reavaliação, a partir das informações das ações adotadas pela Suframa em atendimento ao Acórdão 1.107/2018-Plenário, dos contextos normativos e administrativos em que operavam os agentes envolvidos.

18. Observo que a própria situação encontrada por ocasião da auditoria e que fundamentou algumas das deliberações ora monitoradas, já sinalizavam, por exemplo: i) o quadro de restrições materiais e de pessoal alocado no setor de internação de mercadorias, a justificar recomendação para *“aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessários à realização dessa atividade”* (item 9.3.1 do decisão ora monitorada); e ii) a ambiguidade e complexidade dos normativos que regiam a matéria, o que ensejou recomendação para *“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”*.

19. De fato, não se mostra possível, no caso concreto, vislumbrar uma efetiva separação entre as reconhecidas limitações institucionais e estruturais da Suframa e a atuação dos seus agentes. O controle e processamento da demanda, cujo volume acumulado no período de 2009 a 2017 alcançou 2,2 milhões (!!!) de notas fiscais que tiveram situação classificada como pendentes de internamento (peça 242, p. 5), dificilmente poderia ser feito de forma eficaz diante de uma realidade de quadro de pessoal limitado, com arcabouço normativo extenso e muitas vezes ambíguo.

20. Dessa forma, em alinhamento com a jurisprudência do TCU (p. ex. Acórdão 662/2003-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 4047/2012-1ª Câmara, Relator Ministro José Mucio Monteiro), e diante dos atenuantes citados, anuo ao posicionamento da SecexDesenv, no sentido de ser inexigível conduta diversa dos agentes chamados em audiência, ante as restrições materiais, administrativas e normativas que lhes impunham tarefa desproporcional aos recursos disponíveis, a proporcionar a descaracterização da responsabilidade dos citados responsáveis.

21. Ante o exposto, acolho a proposta da unidade técnica (peça 259, com os ajustes sugeridos na peça 261) e voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de fevereiro de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator