

VOTO

Trago à apreciação relatório de auditoria de conformidade realizada na Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), que teve por objetivo de verificar possíveis irregularidades nos processos de ingresso e obtenção de benefícios fiscais de mercadorias destinadas à região da Zona Franca de Manaus (ZFM), áreas de livre comércio (ALC) e Amazônia Ocidental.

2. Destaco que o presente trabalho, realizado pela Secex/AM, faz parte da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre renúncias fiscais relacionadas à área social e de desenvolvimento, sob a coordenação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). No contexto em análise, chama a atenção o volume de incentivos fiscais concedidos às regiões da ZFM e ALC, que foram superiores a vinte bilhões de reais por ano, verificados no período de 2014 a 2017, conforme dados informados pela Secretaria da Receita Federal.

3. A Suframa constitui autarquia vinculada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), tendo 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. Para tanto, possui como atribuição a execução das seguintes ações: identificação de oportunidades com vistas à atração de empreendimentos para a região; estímulo a investimentos públicos e privados em infraestrutura; fortalecimento de investimentos na formação de capital intelectual e em ciência, tecnologia e inovação pelos setores público e privado; intensificação da articulação e parceria com órgãos e entidades públicas e privadas; estímulo às ações de comércio exterior; e, por fim, administração da concessão de incentivos fiscais.

4. Considerando esta última ação elencada, incumbe à autarquia fiscalizar a totalidade da entrada de mercadoria nacional ou estrangeira que tenha como destino a ZFM, Amazônia Ocidental e ALC, com direito à obtenção do benefício, processo denominado internamento de mercadorias. Consequentemente, a atuação da Suframa se reveste de grande importância, tendo em vista o elevado montante de incentivos fiscais anualmente concedido às regiões.

5. A fim de melhor contextualizar o objeto deste trabalho, cabe, primeiramente, esclarecer a abrangência das regiões alcançadas pelos benefícios. Primeiramente, o art. 1º do Decreto-Lei 288/1967 define as áreas da ZFM e Amazônia Ocidental:

“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”.

“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”.

6. Além dessas localidades, alguns municípios compõem as diversas Áreas de Livre Comércio, a exemplo de Macapá e Santana, no Estado do Amapá.

7. Os benefícios fiscais concedidos constituem redução ou isenção de impostos de competência da União, tais como Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Convênios firmados pelas secretarias de fazendas dos estados estabelecem, individualmente, benefícios referentes ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) aplicado às remessas de

produtos industrializados de origem nacional para comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus.

8. Esta fiscalização buscou avaliar fragilidades no processo de internamento de mercadorias e a atuação da autarquia na detecção de fraudes fiscais, decorrentes, por exemplo, da simulação de vendas para empresas fantasmas ou montadas na Região Norte, visando seu direcionamento para outras localidades que não fariam jus à renúncia de receitas.

9. Para tanto, a unidade técnica utilizou-se, principalmente, de análise e cruzamento de base de dados fornecida pela Suframa com outras bases públicas ou às quais o Tribunal tem acesso, avaliando a compatibilidade entre a quantidade de mercadorias internalizadas e a capacidade operacional das empresas remetentes ou destinatárias; a adequação dos canais de vistoria técnica por onde passam as mercadorias; bem como o tempo de análise dos protocolos de internamento, cujo prazo deve ser inferior a 180 dias, contados a partir da emissão das notas fiscais.

10. Como resultado deste trabalho, a auditoria identificou como 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.

11. Antes de adentrar nas considerações sobre as constatações desta auditoria, visando possibilitar sua melhor compreensão, bem assim o conhecimento da nomenclatura técnica dos procedimentos, cabe descrever, de maneira sucinta, o processo conceitual de internamento de mercadorias.

12. O referido processo é composto de duas fases, delimitadas pelo ingresso físico da mercadoria nas áreas incentivadas e pela formalização do internamento. Antes de a mercadoria ingressar fisicamente na região, os dados dos documentos fiscais são transmitidos para a Suframa, que gera o denominado Protocolo de Ingresso de Mercadoria Nacional (PIN). Em seguida, a autarquia recebe a documentação pertinente, incluindo as notas fiscais, realiza sua conferência e a vistoria da mercadoria física que ingressa. Prossegue o curso normal cancelando ou autenticando o PIN e, logo após, realiza análise complementar, verificando se os dados anteriormente transmitidos pela internet estão de acordo com os documentos entregues. Ainda, caso aplicável, cruza informações e verifica dados com órgãos fiscais. O processo de internamento, então, finda com a emissão da comprovação do ingresso da mercadoria.

13. Certos prazos e regras mais específicos se aplicam a alguns dos procedimentos elencados. A vistoria deve ser realizada no prazo de 120 dias a partir da emissão da nota fiscal da mercadoria, de forma a comprovar fisicamente sua entrada. Caso esse prazo não seja atendido, pode ser feita uma vistoria técnica, em até 60 dias, que consiste no exame de assentamentos fiscais, contábeis, dentre outros documentos que permitam atestar o ingresso da mercadoria.

14. O Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN), instituído pela Portaria-Suframa 22/2017, incorporou novas funcionalidades que permitem agilizar o processo, tais como leitura eletrônica e autenticação de documento de controle referente ao processo de internamento de determinada mercadoria. Além disso, instituiu a classificação dos ingressos em três canais distintos, designados como cinza, vermelho e verde, para os quais são atribuídos procedimentos de conferência em maior ou menor grau de rigidez, respectivamente.

15. Para as mercadorias que ingressam no canal verde, apenas a recepção e conferência documental e autenticação eletrônica do controle do processo são realizadas, não havendo sequer a necessidade de inspeção física.

16. No canal vermelho, além dos procedimentos anteriores, deve ser feita a conferência física da carga por amostragem. O canal cinza, por sua vez, requer a conferência física total da carga.

17. O normativo mencionado também estabelece que, pelo menos, dois agentes vinculados ao quadro funcional da Suframa executem esses procedimentos, sendo que um deve ser responsável pela recepção e conferência documental e outro pela conferência física e autenticação eletrônica.

18. Convém esclarecer, ainda, que o escopo de atuação da autarquia difere conforme a procedência da mercadoria. No internamento de mercadorias nacionais, a Suframa é responsável pelos procedimentos de análise documental e constatação física dos produtos. Já nas importações, atua apenas no início do processo documental, com licenciamento da importação. As operações seguintes são efetuadas no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) e o controle da entrada dos produtos incumbe à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Por isso, o presente trabalho não abrange as operações de internamento de mercadorias estrangeiras.

19. No primeiro achado deste trabalho, a equipe relata elevado número de empresas que figuraram como remetentes ou destinatárias de mercadorias internalizadas em volume incompatível com suas operações.

20. Mais especificamente, mediante o cruzamento de bases de dados, a auditoria aponta tal incompatibilidade em 55.298 empresas remetentes e 26.715 destinatárias. Operações simuladas de internamento de mercadorias, utilização de empresas de fachada, dentre outras fraudes visando à obtenção de benefícios fiscais, podem estar por trás das situações atípicas detectadas.

21. Isso mostra que a Suframa não tem realizado análises críticas desses parâmetros que sinalizam fortemente a ocorrência de fraudes, em prejuízo à eficiência e à efetividade de suas ações de fiscalização e, conseqüentemente, com impactos negativos na arrecadação federal.

22. Sendo assim, compreendo pertinente a proposta da Secretaria, no sentido de determinar à autarquia a adoção de medidas com vistas a implementar em seus sistemas de informações rotinas para verificar indícios de operações que superem a capacidade operacional das empresas, bem como realizar recadastramento de empresas que realizaram operações incompatíveis com sua capacidade operacional.

23. O segundo achado foi identificado nas regras de definição do canal de vistoria de mercadorias no Sistema Portal de Mercadoria Nacional (PMN). Foi detectada uma rotina que atribui permanentemente o canal verde para 67 empresas do ramo comercial. São estabelecimentos de perfil diverso, incluindo redes de supermercado, lojas de material de construção, distribuidoras de pneus e lojas revendedoras de veículos, entre outras, sem nenhuma especificidade que lhes permita usufruir de tal privilégio, que tem como consequência receber uma fiscalização menos severa.

24. Mediante a constatação da auditoria, a Suframa identificou o **script** de banco de dados que efetua esse direcionamento, bem como o registro (**log**) referente à sua inserção. Faz-se necessário, portanto, determinar a apuração da responsabilidade sobre o fato e a exclusão da regra.

25. O terceiro achado remete ao elevado número de notas fiscais pendentes de análise para a expedição de declaração de ingresso existente nas bases de dados da Suframa. Cabe lembrar que o processo de internamento deve ser concluído no prazo de 180 dias contados a partir da emissão da nota. A equipe de fiscalização também detectou que o sistema da autarquia não tem mecanismos para a detecção de tais ocorrências, o que eleva o risco de evolução desse passivo.

26. A falha leva à insegurança jurídica para as empresas envolvidas, acerca da concessão do benefício fiscal, pois inexistente ratificação do ingresso da mercadoria para esses casos. Ademais, opera a decadência tributária para eventuais internamentos que vierem a ser denegados após cinco anos da emissão da nota fiscal, com conseqüentes perdas de arrecadação que poderiam ser melhor controladas.

27. Sendo assim, acolho a proposta da auditoria quanto a este ponto, para determinar à Suframa que implemente as medidas necessárias para criar mecanismos tendentes a coibir que processos de internamento cujas notas fiscais possuam mais de 180 dias de emissão fiquem pendentes de análise em seus sistemas de informação. Além disso, a autarquia deve proceder ao processamento do passivo existente. Mostra-se oportuno, ainda, recomendar a instituição de mecanismos que

notifiquem automaticamente as partes interessadas sobre eventuais pendências que impossibilitem a conclusão do processo de análise antes do vencimento do prazo.

28. O achado seguinte versa sobre a ausência de critérios ou controles para a definição de vistoria técnica. Cabe recordar que esse procedimento excepcional para regularizar o internamento deve ser realizado em até 60 dias, quando expirado o prazo de 120 dias para realização de vistoria física, sendo este contado a partir da emissão da nota fiscal, conforme dispõe o art. 6º da Portaria-Suframa 529/2006.

29. A Suframa realizou o procedimento mencionado para regularizar processos cujas notas fiscais contavam com mais de 180 dias de emissão e que, além disso, foram instruídos sem os documentos pertinentes para as necessárias comprovações de entrada da mercadoria, tais como assentamentos contábeis, fiscais e bancários. Ademais, a auditoria detectou que determinadas empresas se utilizavam da vistoria técnica de forma recorrente. Não houve qualquer justificativa para tais situações.

30. Uma vez que foi verificado o internamento de mercadorias em desacordo com as normas que regulam a matéria, deve ser realizada a audiência dos responsáveis.

31. Voltando aos mecanismos que definem um dos três canais de vistoria pelos quais devem passar as mercadorias, no quinto ponto constatado pela auditoria, verificou-se a ausência de critérios hábeis para mitigar os riscos de fraude. A título de exemplo, há determinadas transportadoras que usufruem de regras diferenciadas, sendo direcionadas ao canal menos restrito. Outra regra também encaminha para o canal verde as mercadorias destinadas a empresas do ramo industrial. Por outro lado, não incluem qualquer verificação de critérios capazes de indicar a ocorrência de fraudes, tais como volume de operação das empresas envolvidas, capacidade operacional ou compatibilidade entre os produtos e o ramo de atividade. Sendo assim, faz-se necessário determinar a efetivação de medidas concernentes à adoção de critérios que considerem o risco e materialidade das operações fiscalizadas, quando da seleção do canal de vistoria.

32. Outra falha verificada nesse contexto foi o conhecimento prévio à remessa da mercadoria, pelo transportador, do canal de vistoria que lhe foi atribuído. Ora, essa rotina torna o controle altamente ineficaz, pois, na medida em que determinadas empresas sabem, anteriormente ao embarque dos produtos, que sua entrada se procederá pelo canal verde, que pressupõe apenas a análise documental, eleva-se o risco de não detecção de ingresso simulado de mercadorias.

33. Para corrigir essa fragilidade, a Suframa deve empregar medidas que alterem esse procedimento, de maneira que as partes interessadas no internamento tomem conhecimento do canal de vistoria apenas no momento de seu ingresso na área incentivada.

34. Foi detectada, ainda, a alteração rotineira, de forma manual e sem o registro das devidas justificativas, dos canais de vistoria por servidores da Suframa. Mais ainda, a prática tem ocorrido de forma frequente, tendo sido, inclusive, já apontada pelos relatórios de auditoria interna da autarquia.

35. Com vistas a evitar a perpetuação dessa prática, o Tribunal deve determinar à Suframa a elaboração de normativo interno que regulamente o procedimento de alteração manual do canal de vistoria, cabendo, também, recomendá-la quanto à adoção de controles internos para evitar a utilização indevida desse tipo de modificação.

36. O oitavo achado da fiscalização relata que a vistoria física das mercadorias é, em geral, realizada **pro forma**, sendo incapaz de averiguar a correspondência entre a carga e os itens constantes das respectivas notas fiscais. Também se observou a ausência de procedimento padronizado para verificação dos produtos, sendo recorrente a aceitação de informações prestadas pelos transportadores como verdadeira.

37. Essa situação é decorrência direta da falta de estrutura de pessoal, equipamentos, bem como da ausência de rotinas e procedimentos de verificação padronizados, que se utilizem da inteligência de sistemas de informação. Os recursos de que dispõe a autarquia são incompatíveis com o elevado volume de benefícios tributários concedidos aos produtos que passam por seu controle.

38. Decerto, esse cenário de insuficiência de recursos não é incomum na Administração Pública, tendo sido constatado no âmbito de diversos outros trabalhos realizados por esta Casa. Porém, é preciso ter em mente que, no atual contexto do País, em que se busca o aumento de arrecadação e a redução de gastos públicos, deixar de dotar de estrutura mínima a entidade responsável pelos procedimentos que levam à concessão de benefícios fiscais da ordem de vinte bilhões de reais por ano não se mostra uma boa estratégia.

39. Sendo assim, de forma a amenizar este quadro, buscando otimizar os recursos atualmente disponíveis, cabe determinar à autarquia que providencie, dentro do que lhe for possível, medidas com vistas a aparelhar o setor de vistoria física de mercadorias com pessoal e equipamentos necessários à realização da atividade, bem como recomendar-lhe a edição de manual de procedimentos para vistoria de mercadorias.

40. O nono e último achado verificado pela fiscalização identificou desvios de função de agentes públicos. Servidores, cujos cargos não contemplam entre suas atribuições internamento e vistoria de mercadorias, têm atuado nessas atividades. Esse problema também já foi alvo de constatação pela auditoria interna da Sufrema. Contudo, a questão está sendo tratada no âmbito de processo específico em andamento nesta Corte, sendo, por isso, dispensada a determinação ou recomendação de medidas saneadoras no contexto destes autos.

41. Por fim, ao concluir este voto, não posso deixar de destacar a pertinência e relevância deste trabalho, pelo qual esta Casa tem a oportunidade de atuar com vistas à identificação e correção de fragilidades presentes em procedimentos que permitem a concessão de benefícios fiscais de elevada materialidade. Portanto, ao tempo em que acolho as propostas apresentada pela Secex/AM, parablenizo a equipe das secretarias envolvidas, que atuaram de forma tão diligente no planejamento e realização desta auditoria.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de maio de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator