

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), áreas de livre comércio (ALC) e Amazônia Ocidental.

1.1. 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).

1.2. A Suframa é responsável por fiscalizar toda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na ZFM e ALC, de forma a atestar o ingresso desses produtos para a obtenção de benefícios fiscais destinados à região. Tal processo é denominado internamento de mercadorias. Assim, sua atuação visa a evitar que empresas realizem operações simuladas de internamento com a destinação dos produtos para áreas diversas daquela que têm direito às renúncias de receitas.

1.3. Esse controle reveste-se de grande importância, considerando que, segundo estimativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, os benefícios fiscais destinados à ZFM e ALC ultrapassaram a marca de vinte bilhões de reais por ano, entre 2014 e 2017.

HISTÓRICO

2. As questões de auditoria formuladas em seu planejamento foram:

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

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

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

d) A vistoria de mercadorias nos canais vermelho e cinza e a vistoria técnica possibilitam a

mitigação dos riscos de fraudes no internamento de mercadorias?

3. Consoante o respectivo relatório (peça 181), a execução dos procedimentos desta auditoria e a consequente análise de seus achados permitiu responder às questões propostas na fase de planejamento.

3.1. Questão 1: a auditoria detectou que um grupo de empresas realizou, no período de 2014 a 2017, operações de internamento de mercadorias em volumes superiores à capacidade operacional declarada, o que demonstra fragilidades no acompanhamento do ingresso de mercadorias, que é de responsabilidade da Suframa.

3.2. Questão 2: existe um passivo de mais de um milhão de protocolos de ingresso de mercadoria que não foram analisados pela Suframa, a despeito do prazo de 180 dias da emissão das notas fiscais relativas a esses PIN ter se encerrado. As notas que se encontram aguardando a avaliação foram emitidas desde o ano de 2007.

3.3. Questão 3: a sistemática de atribuição de canal de vistoria de mercadorias mostrou-se falha, incapaz de mitigar os riscos de que empresas simulem operações de venda à área de jurisdição da Suframa para a obtenção ilegal de incentivos fiscais. Mesmo as mercadorias que são selecionadas para os canais vermelho e cinza muitas vezes não são inspecionadas, pois os servidores da Suframa, com muita frequência e por razões diversas, alteram manualmente o canal para verde. Ademais, detectou-se que um grupo restrito de empresas goza de privilégios, por ser direcionadas sempre ao canal verde, onde somente a documentação é conferida, sem a inspeção física de mercadorias.

3.4. Questão 4: percebeu-se que o procedimento é meramente proforma, visto que a quantidade de recursos materiais, humanos e tecnológicos disponibilizada não é capaz de proporcionar, adequadamente, a execução de vistoria física de mercadorias internadas, não garantindo, dessa forma, que estas de fato tenham ingressado na área incentivada sob responsabilidade da Suframa.

3.5. Em razão desses achados, foi proposta uma série de determinações e recomendações à Suframa, além da audiência dos responsáveis cabíveis, o que foi efetivamente determinado pelo Acórdão 1107/2018-Plenário (peça 184).

4. Foram expedidas as audiências (peças 188 a 195, 208 e 209). Os ofícios de audiência foram recebidos pelos destinatários, conforme o quadro abaixo, e as respectivas respostas serão analisadas na seção “Exame Técnico” a seguir. Foram feitos pedidos de prorrogação de prazo para resposta (peças 205, 215, 219 e 225), todas autorizadas pelo Sr. Ministro-Relator (peças 212, 222 e 227).

Tabela 1: Comunicações decorrentes do Acórdão 1107/2018-Plenário, de 16/5/2018 (peça 184).

Destinatário	OFÍCIOS		CIÊNCIA	RESPOSTAS
	Ocorrências	Ref.		
Suframa	Itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário.	Peça 188.	Peça 198.	Peça 220.
Roberval de Souza Nascimento	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 (cento e oitenta) dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das	Peça 189.	Peças 196 e 202.	Peça 235.
Maria Luzia Novo Sampaio		Peça 190.	Peça 210.	
José Adílson Vieira de Jesus		Peças 191, 208 e 209.	Peças 203, 213 e 214.	
João Carlos Paiva da Silva		Peça 192.	Peças 196 e 201.	
Ernani de Oliveira e Silva		Peça 193.	Peça 197.	
Eduardo Lincoln Nobre Sena		Peça 194.	Peças 196 e 200.	

OFÍCIOS			CIÊNCIA	RESPOSTAS
Destinatário	Ocorrências	Ref.		
Antoneto Nogueira Lira	mercadorias.	Peça 195.	Peça 199.	

Fonte: E-TCU (peças 188 a 235).

EXAME TÉCNICO

Da resposta da Suframa

5. O Acórdão 1107/2018-Plenário estabeleceu (peça 184, p. 1-2):
 - 9.1. determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus que adote, no prazo de 180 (cento e oitenta) 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 (cento e oitenta) 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 informados 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 Superintendência da Zona Franca de Manaus 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 Superintendência da Zona Franca de Manaus 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 Superintendência da Zona Franca de Manaus 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
6. Em resposta, a Suframa fez juntar aos autos o Ofício 3928/2018/SUFRAMA, com seus

anexos (peça 220).

6.1. Informou-se ter sido dado cumprimento imediato à determinação contida no item 9.2 do acórdão supracitado. Igualmente, declarou ter iniciado o cumprimento dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.8, 9.3, 9.3.1 e 9.3.3.

6.2. Em relação aos itens 9.1.3, 9.1.6, 9.1.7, 9.3.2 e 9.3.4, afirmou que dependem de alterações estruturais do Sistema de Mercadoria Nacional ou construção de novo sistema, o que demandaria prazo maior que o termo de 31/12/2018. Modificação do sistema atual seria a alternativa menos viável, já que foi construído com tecnologias diversas, algumas das quais já obsoletas, o que acarretaria alto risco de mau funcionamento e ainda teria o custo aproximado de R\$ 600 mil.

6.3. Por outro lado, um sistema novo, que já estava nos planos da autarquia desde antes da prolação do acórdão do TCU, custaria mais de R\$ 1,2 milhões, mas não ficaria pronto antes de março de 2019, conforme estimativas da área técnica da Suframa, que já estaria trabalhando no projeto. Em razão do exposto, solicitou-se ao Tribunal que reconsiderasse o prazo dos itens 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário, prorrogando-o até março de 2019.

6.4. Em relação ao plano de ação determinado pelo item 9.4 do acórdão supracitado, foram encaminhados pareceres contendo tabelas com informações pertinentes às ações adotadas pela Suframa ou a serem implementadas (peça 220, p. 9-15, 19-20, 31-35, 162-173, 201-210).

7. **Análise:** observa-se que foi obedecido o comando do item 9.2 do acórdão, tendo em vista a exclusão da lista de 67 empresas indevidamente parametrizadas para o Canal Verde (peça 220, p. 82-84). Quanto ao plano de ação, constata-se que sua versão final (peça 220, 201-210) atende ao comando e requisitos estabelecidos pelo TCU (item 9.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário).

7.1. Ademais, a plausibilidade das justificativas para prorrogação dos prazos de atendimento dos demais pontos do acórdão se justifica pelas razões expostas pela Suframa e se corrobora pelos argumentos técnicos que as acompanham (peça 220, p. 86-125).

7.2. Por isso, cabe propor que se considerem atendidos os itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário. Quanto aos demais, propõe-se deferir o pedido de prorrogação solicitado pela autarquia, a fim de dilatar o prazo de cumprimento para 31/3/2019, após o que deverá comprovar a esta Corte o seu atendimento integral.

Das audiências

8. Os responsáveis foram destinatários de audiências em razão da 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 permita concluir pelo ingresso das mercadorias (conforme a Tabela 1 acima). Apresentaram, conjuntamente, defesa única (peça 235), a seguir sumarizada e analisada.

8.1. Inicialmente, alegou-se que houve problemas na concessão de cópia dos autos aos responsáveis, o que teria prejudicado a defesa, em razão do decurso do prazo para apresentação das razões de justificativa e respectivas prorrogações.

8.2. Adiante, pretendeu a defesa que a demora na concessão de cópia do processo teria impossibilitado o conhecimento, pelos responsáveis, dos fatos dos quais deveriam efetivamente defender-se, tendo em vista que os elementos contidos nos ofícios de audiência e nas peças do processo a que tiveram acesso inicialmente seriam insuficientes para caracterizar a conduta ilícita que lhes estavam sendo imputada. É que o acesso a todas as peças só teria sido concedido em 23/7/2018, a cinco dias do esgotamento do prazo para apresentação da defesa.

8.3. Quanto ao mérito. As razões de justificativa se limitaram a transcrever longos trechos dos

normativos mencionados nas audiências, intercalados com as argumentações a seguir transcritas.

A – Quanto à Portaria nº 529, de 28 de novembro de 2006, que dispõe sobre o internamento de mercadorias nacionais nas áreas incentivadas administradas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, merece relevo o Art. 10, caput, §§ 1º a 4º; Art. 11, caput, incisos I a III e Parágrafo único, bem como, art. 12 (...).

Destaca-se que a emissão da Portaria nº 529, de 28 de novembro de 2006 foi forjada na tutela do disposto nos Convênios ICM nº 65/88, ICMS nº 25/90, 36/97, 37/97, 17/99 e 40/00, e trouxe melhorias no processo de ingresso e internamento de mercadoria nacional levando em conta a segregação de funções.

B – Quanto a Portaria nº 268, de 16 de junho de 2008, que altera a Portaria 529/06, destacamos o Art. 1º, que dá nova redação ao Art. 6º, da Portaria nº 529/2006, e Art. 2º, que estabeleceu marco temporal de 1/07/2008, para efeitos de validação somente para as notas fiscais emitidas a partir da data em espécie (...).

É de bom tom ressaltar, que o Convênio ICMS nº 23/08, de 4 de abril de 2008 revogou o Convênio ICMS nº. 36/97. Na mesma medida, a emissão da Portaria nº. 268, de 16 de junho de 2008, teve como fundamento os termos do Convênio ICMS nº. 23/08, Parágrafo Único, da Cláusula Décima segunda.

Noutro giro, destaca-se que, não é crível analisar as operações da vistoria e internamento de mercadoria no âmbito da Autarquia, com foco na Portaria nº. 529, de 28 de novembro de 2006, se cotejar-se estas atividades com os termos do Convênio ICMS nº 23/08, pois este alterou e muito a sistemática operacional do controle de entrada de mercadoria nacional na Suframa.

C - Quanto ao Convênio ICMS 23, de 4 de abril de 2008, alterado pelo Convênio ICMS 116/11, que dispõe sobre os procedimentos relativos ao ingresso de produtos industrializados de origem nacional na Zona Franca de Manaus, nos Municípios de Rio Preto da Eva (AM), Presidente Figueiredo (AM) e nas Áreas de Livre Comércio, com isenção do ICMS, com destaque para a Subseção I – Da Vistoria Física, Cláusula décima, Parágrafos 1º a 4º, Cláusula décima primeira, caput, e incisos I a IV, Parágrafo único, Cláusula décima segunda, caput e Parágrafo único. Na mesma dispensação, cita-se a Subseção II, Cláusula décima terceira, Parágrafos 1º a 3º, Cláusula décima quarta, caput, Parágrafo único, Cláusula décima quinta, caput, e Parágrafo único, Cláusula décima sexta, caput, Parágrafo 1º e 2º (...).

D - Quanto a, [sic] que dispõe sobre procedimento excepcional adotado para regularização do ingresso e internamento de mercadorias nacionais, referentes ao período de 1º de fevereiro de 2007 a 31 de maio de 2008, pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA dentro dos prazos estabelecidos na legislação em vigor e altera termos da Portaria 529/06, temos a citar o Art. 5º (...).

Notadamente Senhor Ministro, o Convênio ICMS nº 23/08 revogou o Convênio ICMS nº. 36/97, bem como, a emissão da Portaria nº. 374, de 25 de julho de 2008, foi formalizada seguindo os termos do Convênio ICMS nº 23/08, Parágrafo Único da Cláusula Décima segunda, e sua edição sucedeu a emissão da Portaria nº 529, de 28 de novembro de 2006, tudo com objetivo de adaptação e adequação da sistemática de fiscalização.

E - Quanto ao Protocolo ICMS Nº 80 de 26.09.2008, dispõe sobre os procedimentos operacionais relativos à ação integrada de fiscalização e controle das entradas de produtos industrializados de origem nacional, remetidos com isenção do ICMS aos contribuintes localizados na Zona Franca de Manaus, nos Municípios de Rio Preto da Eva (AM), Presidente Figueiredo (AM) e nas Áreas de Livre Comércio, com destaque para Cláusula terceira, caput, Parágrafos 1º e 2º, Cláusula quinta, Cláusula sexta, Cláusula sétima, Cláusula oitava, Cláusula nona, Cláusula décima, Cláusula décima (...).

Douto Ministro, após o colacionar de toda legislação supramencionada, para melhor entendimento faz-se necessário esclarecer que a Portaria nº 529, de 28 de novembro de 2006 somente entrou em vigor na data de 1º de fevereiro de 2007, em função dos ajustes técnicos operacionais que se faziam

necessários sendo aplicável a todas as áreas incentivadas administradas pela SUFRAMA, ficando revogada a partir daquela data a Portaria nº 205, de 14 de agosto de 2002.

Após a edição da Portaria 529/2006 houve a publicação do Convênio ICMS nº. 23, de 4 de abril de 2008 que entrou em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União, produzindo seus efeitos a partir de 1º de junho de 2008, ficando revogado o Convênio ICMS 36/97, de 23 de maio de 1997.

Em função da emissão do Convênio ICMS nº 23/08, alterou tacitamente alguns procedimentos dispostos na Portaria nº. 529/2006. Na mesma medida, foram editadas as Portarias 268/2008 e 374/2008, as quais procederam com atualizações na operacionalização do internamento de mercadorias na ZFM, tudo em homenagem ao Convênio ICMS nº 23.

8.3.1. Até aqui (peça 235, p. 7-14), evidencia-se pela transcrição acima que a defesa se limita a colacionar normativos, com os respectivos objetos e dispositivos reproduzidos, sem qualquer ilação acerca de como os defendentes não se enquadrariam na ocorrência pela qual foram destinatários das audiências.

8.3.2. Depois dessa exposição, passa-se a argumentar que as alterações foram realizadas com a finalidade de evitar problemas impactantes para o processo de ingresso e internamento de mercadoria nacional, em função dos ajustes técnicos operacionais de mudança da plataforma do Sistema Sinal (Mainframe), que migrou para o Sistema WSSinal Oracle/Java, pois, a partir da nova sistemática de controle estabelecido pela legislação, o PIN passou a ser considerado o documento de controle da Suframa, dentro das operações fiscais interestaduais de mercadorias nacionais, sendo gerado antes do ingresso da mercadoria nacional na área incentivada.

8.4. Daí segue exposição acerca das etapas do processo de internamento de mercadoras (peça 235, p. 14-16). Nesse contexto, ressalta que a Suframa teve que promover adaptações para se adequar à imposição de que as notas fiscais de mercadorias com trânsito interestadual passaram a ser somente eletrônicas.

8.4.1. Dessa forma, argumenta que a equipe de auditoria não levou em consideração o Convênio ICMS 23/2008 e, especialmente, o Protocolo ICMS 80/2008, ambos regulamentados pelo Confaz. Ademais, assevera que a execução da fiscalização teria colhido informações da Auditoria Interna da Suframa e que esses trabalhos nunca tiveram seu conteúdo compartilhado com as áreas técnicas interessadas. Por isso, nunca houve oportunidade de adotarem providências a respeito dos aspectos apontados.

8.5. Quanto às condutas dos defendentes, alega-se que cumpriram rigorosamente as normas pertinentes e não houve extrapolação do prazo de 180 dias de emissão das notas fiscais para a realização de vistorias físicas ou técnicas (peça 235, p. 18-19):

visto que operacionalmente a declaração de ingresso disponibilizada pelo Sistema da Suframa só ocorre se a nota fiscal tiver sido ingressada junto às Secretarias Estaduais de Destino, dentro dos prazos legais (até 180 dias), pois, os procedimentos dos fiscos estaduais de destino foram todos realizados à época do ingresso da mercadoria nacional na região. Outrossim, ressaltamos que para se ter um processo de vistoria técnica formal, no que se aplicar, a Suframa deveria gerar um PIN-e específico, ou seja, um PIN-e de Vistoria Técnica, conforme prescreve a Cláusula décima quinta do Convênio ICMS 23/2008.

(...) fica evidenciado que a equipe de auditoria se baseou apenas na legislação pertinente à SUFRAMA e nos relatórios de auditoria apresentados pela área de auditoria interna da SUFRAMA, bem como nas informações prestadas pela gestão atual da Superintendência de operações, deixando de considerar que a SUFRAMA não exerce isoladamente o controle e fiscalização de mercadoria nacional, sendo a SEFAZ dos estados da Amazônia Ocidental, o responsável solidário por tal tarefa, ou seja, trata-se de ação compartilhada por meio eletrônico com os outros órgãos fiscalizadores e com poder de polícia de fato e de direito, como é o caso das Secretarias de Fazenda de origem e destino e da própria Receita Federal do Brasil.

8.6. Adiante (peça 235, p. 21), impugnou-se a entrevista realizada durante a execução da

auditoria, por entender que os entrevistados demonstram desconhecimento acerca da matéria sobre a qual foram perguntados.

8.7. Outrossim, pretendeu-se a falta de justa causa para a expedição das audiências, a pretexto de atipicidade da conduta dos responsáveis, bem como de dolo ou culpa. Depois de transcrever-se a conduta registrada no relatório de auditoria, criticou-se as evidências que deram suporte ao achado (peça 235, p. 34), tendo em vista que as ações praticadas seriam relativas à vistoria física e não técnica (peça 235, p. 35-36):

(...) Convênio ICMS 23, de 4 de abril de 2008, quando trata da vistoria física e técnica, e considera que:

A – “A constatação do ingresso nas áreas incentivadas far-se-á mediante a realização da conferência dos documentos fiscais e da vistoria física dos produtos, pela SUFRAMA e SEFAZ”;

B – Tal constatação se dará “de forma simultânea ou separadamente, em pontos de controle e de fiscalização estabelecidos em Protocolo firmado entre os dois órgãos.”

C - “As vistorias realizadas separadamente serão compartilhadas entre a SEFAZ e a SUFRAMA”

D - A SUFRAMA e a SEFAZ poderão formalizar o ingresso de produto não submetido à vistoria física à época de sua entrada nas áreas incentivadas de que trata este convênio, procedimento que será denominado de "Vistoria Técnica" para os efeitos deste convênio.”

E – “A vistoria técnica é um procedimento excepcional que atestará o ingresso de produtos que não atenderam ao prazo estabelecido na cláusula décima segunda.”

F – “A vistoria técnica consistirá na vistoria física dos produtos na entrada nas áreas incentivadas de que trata este convênio.”

G – “A vistoria técnica aplicar-se-á somente aos casos em que a logística de transporte da operação não permita o cumprimento dos prazos previstos na cláusula décima segunda.”

H – “A vistoria técnica deverá ser realizada no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do término do prazo indicado na cláusula décima segunda, para a solicitação da regularização do ingresso.”

I – “A vistoria técnica não se aplica se a empresa destinatária não estiver cadastrada na SUFRAMA na data da emissão da Nota Fiscal.”

J – “A vistoria técnica, no que se aplicar, dar-se-á mediante a realização dos procedimentos previstos na cláusula quarta, a qual será, ainda, procedida mediante apresentação de PIN-e de vistoria técnica.”

K – “A SUFRAMA e a SEFAZ, sempre que necessário, realizarão diligência e recorrerão a qualquer outro meio legal a seu alcance para esclarecimento dos fatos.”

L – “Após o exame da documentação e o cruzamento eletrônico de dados com a SEFAZ, a SUFRAMA emitirá um parecer conclusivo, devidamente fundamentado, sobre o pedido de vistoria técnica, no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento da solicitação, e disponibilizará as informações e as respectivas declarações de ingressos aos fiscos de origem e destino por meio de arquivo eletrônico.”

M – “A vistoria técnica também poderá ser realizada de ofício ou por solicitação do fisco estadual de origem ou de destino, sempre que surgirem indícios de irregularidades na constatação do ingresso do produto nas áreas incentivadas de que trata este convênio.”

N – “Será facultado ao fisco das unidades federadas de origem acompanhar as diligências necessárias à verificação do ingresso do produto.”

Sem maiores esforços cognitivos Excelência, pode-se inferir que os procedimentos utilizados pelos Justificantes, e, tido como irregulares por esse TCU, estão todos na linha da vistoria física e não técnica, o que aponta para ausência de justa causa para propositura da audiência em voga, impondo o reconhecimento da atipicidade, como evidenciado na planilha a seguir

[TABELA na peça 235, p. 37-60].

Como se denota do disposto na planilha acima, pode-se dizer que:

A - Todas as notas fiscais e mercadorias que estas acobertam, foram vistoriadas pela SEFAZ/AM e, posteriormente enviadas para Suframa;

B – Não há que se falar em vistoria técnica, pelo menos, no que se refere as evidências apontadas pelo Relatório do TCU, posto que, o ingresso das mercadorias em exame ocorreram na dispensação e controle da SEFAZ;

C – O procedimento adotado para vistoria e internamento, não ultrapassou, em nenhum caso (evidências), o prazo previsto em Norma e,

D – A Suframa não pode exigir para vistoria física “cópia do registro da operação no livro Registro de Entrada do destinatário; ausência de declaração do remetente, conforme formulário da Suframa, devidamente visada pela repartição fiscal, assegurando que, até a data do ingresso do pedido, não foi notificado da cobrança do imposto relativo à operação”, este, era procedimento para realização de vistoria Técnica, prevista na Portaria nº 529/2008, não sendo cabível e compatível com a legislação atual.

9. **Análise:** quanto às dificuldades alegadas em obter cópia do processo, entende-se que não houve prejuízo à defesa, em razão de terem sido eventualmente concedidas sem que houvesse rejeição de receber qualquer documento dos responsáveis a pretexto de intempestividade. Tanto que, nesta ocasião, passa-se a analisar as razões de justificativa apresentadas.

9.1. Ademais, houve sucessivas prorrogações, tendo sido deferidas todas as que foram requeridas (peças 205 a 207, 212, 215, 219, 222, 225 e 227). Aliás, quanto à última prorrogação (peça 227), tem-se que dilatou o prazo para 7/8/2018 (peça 226), razão pela qual descabe alegar que a recepção de cópia do processo em 23/7/2018 se deu a cinco dias de expirar o prazo regimental.

10. Ao contrário do que foi declarado nas razões de justificativa, a equipe de auditoria do TCU utilizou o Convênio ICMS 23/2008 como critérios dos trabalhos. Por outro lado, os defendentes não demonstraram a relevância do Protocolo ICMS 80/2008 para elidir as irregularidades que lhes estão sendo imputadas.

11. Em relação aos trabalhos da Auditoria Interna da Suframa, deve-se ter em mente que, ainda que seja verdade a falta de compartilhamento, com os outros setores interessados, das conclusões de trabalhos realizados, os controles internos são atribuições de todos os setores e servidores da autarquia. Logo, a prevenção e correção de falhas já era atribuição dos responsáveis pelo internamento de mercadorias, mesmo que a Auditoria Interna sequer atuasse nessa seara.

11.1. Além disso, como relatado pela equipe do TCU (peça 181, p. 19-20), a Auditoria Interna não foi a única fonte de informações desta fiscalização, mas os próprios processos de vistoria técnica. Então, de todo modo, não há motivo para os responsáveis pelo internamento desconhecem falhas no processo e irregularidades praticadas, sobretudo por eles mesmos.

12. Não se pode esquecer que a irregularidade objeto das audiências foi a validação de procedimento excepcional de vistoria técnica com 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. Nota-se que não se trata de conduta imputável solidariamente a agente do fisco estadual, como pretendido nas razões de justificativa apresentadas.

13. A alegação genérica de que não houve extrapolação do prazo de 180 só faria sentido se houvesse impugnação à validade dos documentos colhidos na auditoria. Todavia, as cópias dos processos foram fornecidas pela própria Suframa, logo não faria sentido é pretender impugnar a validade dos documentos obtidos. Conforme as evidências acostadas nestes autos (peças 112 a 166 e 168 a 173), houve diversos casos em que a vistoria técnica foi realizada a despeito do prazo extrapolado. Como exemplos dos casos sumarizados no quadro-resumo elaborado pela equipe de auditoria (peça 112), citem-se:

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

RAZÃO SOCIAL	EMISSÃO	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

RAZÃO SOCIAL	EMIÇÃO	VISTORIA TÉCNICA
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.

14. A vistoria técnica deveria ser procedimento excepcional e, em sua excepcionalidade, deve velar para garantir o que se visa, em última instância, com o internamento de mercadorias: assegurar benefícios fiscais às empresas que fazem jus nos termos da legislação pertinente, promovendo o desenvolvimento regional pretendido para a área de influência da Zona Franca de Manaus. Portanto, não deve ser vista como mera etapa procedimental de burocracia sem sentido. Se há prazos estabelecidos, devem ser respeitados, pois servem como controles internos para que se atinja os fins preconizados pelo ordenamento jurídico e não como carimbos e filigranas de formalidades inúteis.

15. Quanto à impugnação da entrevista, primeiramente deve-se considerar que não foi a única evidência do achado – tampouco a mais robusta. Ao contrário, via de regra, nos trabalhos do TCU as entrevistas servem para aclarar o conhecimento e corroborar evidências outras, geralmente documentais. Neste caso, como visto na Tabela 2, a constatação foi verificada por meio de processos administrativos e documentos assinados pelos defendentes. Logo, mesmo que fosse o caso de se desprezar a entrevista, nem por isso estaria elidido o achado.

15.1. No entanto, mostra-se temeroso desqualificar os entrevistados a pretexto de desconhecimento dos processos de trabalho do internamento. Isso implicaria questionar a qualidade da escolha de quem os designou, tendo em vista que se trata de quatro coordenadores e um superintendente-adjunto, todos de áreas técnicas com atribuições pertinentes à área onde se verificou a irregularidade.

15.2. De fato, considerando a prova documental carreada aos autos, o que se nota é que se houver motivo para desqualificar os entrevistados, certamente não será o desconhecimento do assunto, tendo em vista que as respostas confirmam o que se constatou nos processos examinados. Ao contrário, demonstraram o que se espera de quem exerce as funções por eles desempenhadas.

15.3. Por último, salienta-se que, embora a defesa tenha rebatido questão por questão da entrevista, nem todas as perguntas tem relação com o achado originador das audiências, o que torna as razões de justificativa ainda mais impertinentes no que tange à impugnação da entrevista (peça 235, p. 21-29), visto que, no que concerne ao achado das audiências, permanece sem demonstração o acerto das condutas dos defendentes de extrapolar os 180 dias.

16. A argumentação e planilha que pretendem defender a falta de justa causa para as audiências (peça 235, p. 35-60) não se prestam a tanto, pois apenas confirmam o que se vem afirmando desde o relatório de auditoria: houve excesso injustificado de prazo entre a emissão das notas fiscais e respectivos internamentos pela via da vistoria técnica. E, ao contrário do reiterado na defesa, tratava-se, sim, de vistoria técnica e não física, tanto que era esse o nome do relatório assinado pelos ouvidos em audiência (por exemplo, peça 113, p. 25).

17. Por isso, não apenas havia justa causa para a emissão das audiências como, não tendo sido elidida a ocorrência, merecem ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas. Pelo exposto, cabe reiterar a análise registrada no relatório de auditoria pertinente à **ausência de critérios ou de controles que definam o uso da vistoria técnica** (peça 181, p. 19-20).

17.1. Situação encontrada:

17.1.1. A vistoria técnica é procedimento excepcional utilizado para regularizar situações de notas fiscais que não atenderam o prazo de 120 dias previsto no art. 6º da Portaria-Suframa 529/2006 (alterada pela Portaria-Suframa 268/2008) c/c Cláusula 12º do Convênio ICM 23/2008. O prazo para sua realização é de 60 dias contados do final do prazo de 120 dias para a vistoria física.

17.1.2. No entanto, verificou-se uma amostra de processos de vistoria técnica que não atendem aos prazos supramencionados, tampouco aos critérios de verificação estabelecidos no art. 9º da Portaria-

Suframa 529/2006.

17.1.3. Os processos juntados a estes autos durante a auditoria (peças 113-166 e 168-173) regularizaram a situação de notas fiscais com prazos superiores a 180 dias de sua emissão, sem justificativas para tanto. Ademais, tais processos foram instruídos com ausência de elementos que justifiquem a regularização das respectivas notas fiscais, a exemplo de assentamentos contábeis, fiscais e bancários ou de qualquer outro documento ou meio que permita comprovar o ingresso da mercadoria nas áreas incentivadas sob a administração da Suframa. Observa-se ainda que a amostra identificou empresas que utilizavam a vistoria técnica de forma recorrente.

17.1.4. Os processos analisados demonstram que os procedimentos de vistoria técnica eram usualmente utilizados sem qualquer crítica em relação ao tempo decorrido da emissão das notas fiscais, a partir de um requerimento padrão onde as empresas, não raro, sequer justificavam de forma pormenorizada o motivo de suas solicitações. Assim, o procedimento que deveria ser excepcional passou a figurar como rotineiro, inclusive, sendo objeto de registro nos relatórios de auditoria interna da Suframa 9/2015, 2/2014, 1/2012.

17.1.5. Instados a apresentar razões de justificativa, os responsáveis não lograram elidir a irregularidade.

17.2. **Objeto no qual foi encontrada a constatação:** procedimento de vistoria física de mercadorias.

17.3. **Critérios:** Convênio ICM 23/2008 (cláusulas décima segunda a décima quarta); Portaria Suframa 529/2006 (arts. 10, 11 e 12, *caput*); Portaria Suframa 374/2008 (art. 5º, *caput*).

17.4. **Evidências:** processos de vistoria técnica (peças 113-166 e 168-173); resumo dos achados em processos de vistoria técnica (peça 112); Relatórios de Auditoria Interna 1/2012, 2/2014 e 9/2015 (peças 34, p. 107; 39, p. 12-13; 44, p. 12).

17.5. **Causas:** descumprimento das normas que regem o processo de vistoria técnica.

17.6. **Efeito real:** internamento de mercadorias na área incentivada em desacordo com os critérios legais.

17.7. **Responsáveis:** Antoneto Nogueira Lira (CPF 075.447.312-00), Coordenador Substituto da Covis Substituto (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).

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

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

17.7.3. **Culpabilidade:** considerando que aos responsáveis cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhes

conduta diversa da que adotaram.

17.8. **Encaminhamentos:** rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU.

Da prescrição da pretensão punitiva do TCU

18. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada, e de que o prazo interrompe-se a partir da data do ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

18.1. No presente caso, as ocorrências se deram a partir de 2013, sendo as audiências ordenadas em 16/5/2018, por meio do Acórdão 1107/2018-TCU/Plenário (peça 184). Portanto, não houve transcurso do prazo prescricional, nem antes da interrupção nem desta até o presente, razão pela qual não há óbice ao prosseguimento deste processo.

CONCLUSÃO

19. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, a partir da análise das respostas às audiências expedidas, confirmar o achado registrado no relatório de auditoria pertinente à ausência de critérios ou de controles que definam o uso da vistoria técnica (peça 181, p. 19-20). Dessa forma, cabe propor a rejeição das razões de justificativa dos responsáveis e a correspondente aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU (itens 10 a 17).

20. Em relação ao monitoramento do Acórdão 1107/2018-Plenário, a análise da resposta da Suframa permitiu considerar atendidos os itens 9.2 e 9.4. Quanto aos demais, propõe-se deferir o pedido de prorrogação solicitado pela autarquia, a fim de dilatar o prazo de cumprimento para 31/3/2019 após o que deverá comprovar a esta Corte o seu atendimento integral (item 7.2).

21. Em pesquisa nas bases de dados da administração pública federal custodiadas pelo TCU, verificou-se que os seguintes responsáveis são servidores efetivos da Suframa, em relação aos quais deve ser proposto o desconto do valor da multa em suas respectivas remunerações: 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), Maria Luzia Novo Sampaio (CPF 030.864.612-68), Roberval de Souza Nascimento (CPF 043.527.182-20).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

22.1. Rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis a seguir, em relação à ausência de critérios ou de controles que definam o uso da vistoria técnica, por terem validado procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias: **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).

- 22.2. Aplicar aos responsáveis mencionados no item anterior, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.
- 22.3. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações.
- 22.4. Autorizar, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso venha a ser requerido, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e sucessivas.
- 22.5. Determinar, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, à Superintendência da Zona Franca de Manaus que, caso não seja comprovado o recolhimento das dívidas pelos responsáveis a seguir relacionados, efetue, após a devida notificação do Tribunal, o desconto do valor das multas imputadas em suas respectivas remunerações, em favor do Tesouro Nacional, observando-se os limites previstos no art. 46 da Lei 8.112/1990. 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), Maria Luzia Novo Sampaio (CPF 030.864.612-68), Roberval de Souza Nascimento (CPF 043.527.182-20).
- 22.6. Considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1107/2018-Plenário.
- 22.7. Deferir o pedido de prorrogação solicitado pela Suframa, a fim de dilatar o prazo de cumprimento dos demais itens do Acórdão 1107/2018-Plenário para 31/3/2019, após o que deverá comprovar a esta Corte o seu atendimento integral.
- 22.8. 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.
- 22.9. Determinar à Secex/AM que monitore o cumprimento do disposto contida no item 22.7.

Secex/AM, 2ª DT, em 12 de setembro de 2018.

SAULO MAURÍCIO SILVA LOBO
AUFC - Matrícula 10219-9

ANEXO – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Ausência de critérios ou de controles que definam o uso da vistoria técnica.				
RESPONSÁVEIS	PERÍODO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Antoneto Nogueira Lira (CPF 075.447.312-00), Coordenador Substituto da Covis Substituto e Coordenador Substituto da Codoc	2014 e 2015	Validar procedimento excepcional de vistoria técnica em desconformidade com o disposto na Portaria-Suframa 529/2006, arts. 10 a 12, e Portaria-Suframa 374/2008, art. 5º, no que tange à extrapolação do prazo de 180 dias da emissão da nota fiscal e falta de apresentação de documentação que permita concluir pelo ingresso das mercadorias.	A validação ordinária de procedimento excepcional para vistoria técnica de mercadorias na área incentivada e em desconformidade com a legislação pertinente enseja a realização de operações irregulares no processo de internamento.	Considerando que aos responsáveis cabia zelar pelo fiel cumprimento da legislação que regulamenta o procedimento excepcional de vistoria técnica, é razoável exigir-lhes conduta diversa da que adotaram.
Eduardo Lincoln Nobre Sena (CPF 076.927.302-53), Coordenador da Codoc e Coordenador Substituto da CGMEC	2014 a 2017			
Ernani de Oliveira e Silva (CPF 035.187.442-91) Coordenador Substituto da Codoc	De 1º/1/2014 a 31/07/2015			
Joao Carlos Paiva da Silva (CPF 064.870.412-20), Coordenador da CGMEC	De 1º/1/2014 a 1º/6/2017			
Jose 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			