



SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS-SUFRAMA

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 04/2018

TIPO DE AUDITORIA: AUDITORIA OPERACIONAL

PROCESSO: 52710.001805/2018-03

UNIDADE AUDITADA: SUPERINTENDÊNCIA ADJUNTA DE OPERAÇÕES - SAO

RELATÓRIO Nº 04/2018.

Senhor Auditor-Chefe,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 3/2018-SEI e no Programa de Auditoria nº 3/2018-SEI, bem como o estabelecido no Capítulo II, da Instrução Normativa CGU nº 24, de 17/11/2015, apresentamos os resultados dos exames e testes realizados na Superintendência Adjunta de Operações - SAO.

1. INTRODUÇÃO:

Consoante ao estabelecido na Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 1/2016, apresentamos os resultados dos exames e testes realizados no internamento de mercadorias com incentivos fiscais na área de atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus, com o objetivo de examinar a economicidade, a eficiência e a efetividade nos processos e procedimentos inerentes à fiscalização, tendo como referência os exercícios de 2016 a 2018.

Cumpra salientar que o Tribunal de Contas da União realizou auditoria de conformidade avaliando "a atuação nos procedimentos de ingresso de mercadorias destinadas à Zona Franca de Manaus (ZFM), áreas de livre comércio (ALC) e Amazônia Ocidental e na detecção de possíveis fraudes para obtenção de incentivos fiscais da região", tendo o Plenário do TCU apresentado suas recomendações e determinações no acórdão nº 1.107/2018, devendo a Superintendência apresentar "plano de ação [...] contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação". Assim sendo, a Superintendência enviou o Ofício nº 3.928/2018/SUFRAMA, com Plano de Ação em anexo, à Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Tribunal de Contas da União) - SECEX/AM, bem como o [processo SEI nº 52710.006511/2018-60](#), em mídia digital. Resta consignar que os relatórios de auditorias anteriores dessa AUDIT serviram de evidências para o desenvolvimento dos trabalhos realizados pela equipe designada pela Corte de Contas.

2. ESCOPO DO TRABALHO:

Área auditada: controle e administração de incentivos fiscais por parte da SUFRAMA nos exercícios de 2016 e 2017.

Metodologia aplicada: os exames foram realizados por amostragem.

Crterios de seleçao: a seleçao de itens auditados observou os seguintes criterios relevantes: criticidade e materialidade.

Volume de Recursos Fiscalizados: R\$ 19.420.669.420,47 (dezenove bilhões, quatrocentos e vinte milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e sete centavos) (fonte: RELATORIO_SCMN_OS_2018100_PIN_VISTORIADOS_2016; RELATORIO_SCMN_OS_2018100_PIN_VISTORIADOS_2017 . Solicitaçao Inf#4726 - 0247451).

3. RESULTADO DOS EXAMES:**CONSTATAÇÃO 1.**

Processamento de passivo de notas fiscais pendentes no Sistema de Mercadoria Nacional sem atentar para especificidades de cada operação fiscal. (PORTARIA SUFRAMA Nº 90/2018).

Fato

Após a análise da Portaria Suframa nº 90/2018 a equipe emitiu a Nota de Auditoria nº 5/2018 (0225179), com a finalidade de alertar o gestor quanto às impropriedades ou irregularidades que deveriam ser imediatamente sanadas, ainda que no curso dos trabalhos de auditoria, uma vez que as questões pontuais elencadas, de caráter não postergáveis, eram situações potencialmente danosas ao erário.

A Superintendência Adjunta de Operações apresentou considerações sobre a Nota de Auditoria no Despacho (0230401), entre elas inicialmente informou que "cumpra destacar que o papel desta SAO, no que tange à proposição e elaboração de procedimento de regularização do passivo de notas fiscais que culminou na edição da Portaria Suframa nº 90/2018, foi de cunho estritamente técnico, consistindo na elaboração de propostas levantadas pela área operacional e submetidas ao crivo da legislação por meio da Procuradoria, cabendo de maneira definitiva a sua apreciação pela Superintendência da Suframa, no que considerou legal e tecnicamente adequado. [...] Feita esta abordagem propedêutica, em resposta ao constante na Nota de Auditoria 5 0225179, encaminhada pelo Despacho AUDIT 0226915, e com fundamento nos autos do Processo SEI nº 52710.001129/2016-06 e no Despacho CGMEC 0227667, segue a manifestação desta SAO quanto aos achados de Auditoria, de forma pontual a fim de facilitar o esclarecimento".

A COAUD/AUDIT identificou as seguintes impropriedades:

- Utilização de norma regulamentar indevida: utilização de ato normativo como referência sem a necessária pertinência temática com a matéria regulada na Portaria Suframa nº 90/2018.

O artigo 6º, do Decreto 7.689/2012, dispõe acerca da concessão de diárias e passagens, senão vejamos: "A concessão de diárias e passagens aos servidores será autorizada pelo Ministro de Estado ou pelo titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República". Já a norma Suframa prevê a regularização "[d]o internamento de notas fiscais pendentes" (acréscimo de letra para adequação formal sem mudança de contextualização).

É importante registrar que a indicação de normativo errôneo para embasar o pressuposto de direito que fundamentou a decisão administrativa fere o critério de adequado grau de certeza e segurança aos administrados, previsto no inciso IX, do parágrafo único, do artigo 2º, da Lei nº 9.874/1999.

A Superintendência Adjunta de Operações apresentou a seguinte informação: "Quanto ao apontado no achado de Auditoria nº 1, cumpre destacar que o referido fundamento legal considerado impróprio constante do texto final da Portaria em comento não foi colocado por esta SAO, conforme pode-se constatar analisando as minutas encaminhadas pelos setores da SAO (Minuta de Portaria CODOF 0171380 e Minuta de Portaria SAO 0172640, ambas constantes do processo SEI nº 52710.001129/2016-06). [...] Tal fundamento foi inserido posteriormente, no documento Portaria 90 0172695, pelo próprio Gabinete Suframa quando da formatação final, ousou supor por mero erro de digitação. Portanto, tal equívoco deve ser sanado junto ao setor competente".

Recomendamos, naquela oportunidade, à SAO/Superintendência: Registrar, na ocasião da elaboração de normativos, apenas fundamentos de direito que possam respaldar os fatos (temas) a que se referem a decisão administrativa.

- **Alcance não temporal de instituto de direito administrativo:** no âmbito da processualística administrativa há o instituto da revisão, que, conforme a dicção do artigo 65, da Lei nº 9.784/1999, o interessado ou a própria Administração Pública prolatora da decisão pode manifestar, com as razões da aplicabilidade, por rever o ato eivado de ilegalidade.

Assim, "os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada".

Dando sustentáculo à revisão, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permite que a Administração Pública possa "declarar a nulidade dos seus próprios atos" (Súmula 346) e delinea a possibilidade de "anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial" (Súmula 473).

A Portaria mencionada cita que a revisão proposta pela Superintendência alcançará os atos de 2008 a 2017, no entanto, a revisão administrativa pelo Poder Público somente pode alcançar os atos administrativos dos cinco anos anteriores à nova decisão, podendo, no caso concreto, a atuação temporal ser alongada a partir da alegação de má-fé de agentes públicos ou dos interessados, o que é condicionado ao respectivo pedido de apuração de responsabilidade. Entretanto, não há qualquer registro quanto a este ponto específico.

A Superintendência Adjunta de Operações apresentou a seguinte informação: "Não cabe à SAO, setor eminentemente técnico e operacional, conforme disposto em suas atribuições regimentais (artigo 65 do Regimento Interno da Suframa, instituído pela Portaria nº 83-SEI, de 12 de janeiro de 2018), analisar de forma determinante o exposto neste achado, uma vez que o setor competente para proceder a uma análise legal do pleito foi devidamente consultado, conforme atestado pelo Parecer nº 00012/2018/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU 0161849 e pela Nota nº 00012/2018/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU 0172047, onde não houve qualquer menção à impossibilidade apontada no Achado de Auditoria 2. [...] Porém entendemos que não há, no caso em tela, a revisão de atos administrativos, por se tratar de caso em que houve a omissão, por parte da Suframa, em processar devidamente os PINs em questão. Portanto, o fundamento disposto pela Nota de Auditoria 5 0225179 no item 2 nos parece inaplicável, haja vista a inexistência de ato administrativo ou processo a ser revisto. [...] Destacamos, entretanto, de forma a complementar à instrução quanto à necessidade de apuração de conduta funcional, que foi encaminhada à Corregedoria, por meio do Despacho SAO 0109857 e recomendado pelo Despacho SUFRAMA 0087846 no processo em questão (Processo SEI nº 52710.001129/2016-06), para análise e apuração de eventual responsabilidade dos agentes públicos envolvidos no período de acúmulo do passivo de notas fiscais e de possíveis internamentos indevidos".

De pronto, a ação administrativa sobre os registros fiscais dos contribuintes em razão de omissão na análise de pleito ingressado (protocolado ou recepcionado) nos sistemas da Superintendência tem claro contorno da aplicação do instituto da revisão.

O encaminhamento da questão à Corregedoria para apuração de eventual responsabilidade por conduta funcional é medida necessária, uma vez que a ausência do processamento deste passivo de notas fiscais gerou dois efeitos negativos: 1º) se realizado no momento apropriado - quando do ingresso no Sistema de Mercadorias Nacional - proporcionaria uma receita oriunda da taxa de serviço administrativo (naquele instante não havia a declaração de inconstitucionalidade sobre a TSA); 2º) a omissão ocasionou as emissões de autos de infração pelos fiscos estaduais de origem aos contribuintes por ausência de declaração do internamento das mercadorias constantes nas notas fiscais não processadas pela Superintendência.

Recomendamos, naquela oportunidade, à SAO/Superintendência: Na revisão de ato constante no processo administrativo, nos casos em que não haja pedido de apuração de responsabilidade, apenas aplicar o instituto aos cinco anos anteriores à decisão revisional.

Contudo, com o envio da questão à Corregedoria o interregno temporal pode ser dilatado, desde que adotadas outras medidas de natureza assecuratória de legitimidade dos atos administrativos que serão orientadas na Recomendação desta Constatação.

- **Aplicação indevida de efeito cabível apenas a recurso administrativo:** evidenciamos a utilização de fundamentação jurídica relativa à seara recursal no âmbito do direito administrativo, de modo que, aos casos de patente prejuízo aos interesses do administrado, pode a Administração Pública aplicar efeito suspensivo à decisão anterior, conforme o parágrafo único, do artigo 61, da Lei nº 9.874/1999: "Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso". Todavia, nos autos processuais, não há qualquer registro de interposição de recurso administrativo.

Portanto, não se aplica o dispositivo específico ao caso concreto.

A Superintendência Adjunta de Operações assim se manifestou: "Reiteramos a argumentação já disposta no item 2, de que não é competência da SAO ou de suas unidades proceder à análise jurídica definitiva dos termos da Portaria em tela. Conquanto tenha sido proposto pela unidade CODOF e reiterado pela SAO nas minutas elaboradas (Minuta de Portaria CODOF 0171380 e Minuta de Portaria SAO 0172640, ambas constantes do processo SEI nº 52710.001129/2016-06) o fundamento legal tido pela Auditoria como indevido, o referido texto proposto foi submetido à análise criteriosa da PF, que possui a competência para colmatação final do texto, que entendeu cabível a menção legal feita".

Recomendamos, naquela oportunidade, à SAO/Superintendência: Apenas aplicar o efeito suspensivo ao recurso interposto se presente o justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente de decisão administrativa.

Entretanto, essa falha formal não tem efeito material sobre a questão de fundo, restando superada a recomendação.

- **Não atendimento de norma regulamentar:** o Convênio CONFAZ ICMS nº 23/2008 prevê duas fases distintas da formalização para a regularidade fiscal das operações: ingresso e internamento.

A norma apenas permite duas hipóteses de verificação do ingresso de mercadorias na área incentivada: vistoria física ou vistoria técnica. Cada procedimento com exigências, ritos e prazos previamente determinados. O ajuste mencionado dispõe como regra a vistoria física (cláusula décima) tratando como excepcionalidade a vistoria técnica (cláusula décima terceira).

A Portaria Suframa nº 90/2018 inova normatizando outro procedimento excepcional (procedimento administrativo excepcional – artigo 1º). Entretanto, a nova norma não possui autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) (não há o respectivo registro no processo SEI nº 52710.001129/2016-06), órgão com competência originária para dispor sobre a matéria aqui tratada.

Adequadamente, quanto ao poder regulamentar previsto em nosso ordenamento jurídico, em razão da consubstanciação da obediência hierárquica da norma inferior fundada à norma superior fundante, é motivo de sustação ou adequação dos preceitos contidos em normativo inferior aos fundamentos de deliberação e decisão colegiada (*in casu*, ao Convênio CONFAZ ICMS), isto é, não deve Portaria do Superintendente, haja vista a não previsão, ser utilizada ou interpretada de forma a incluir ou prever outro procedimento excepcional de internamento de mercadorias.

Por este motivo, e para integração do direito presente, é que as cláusulas presentes no Convênio CONFAZ citado não permitem a aplicação de outros instrumentos quanto a essa matéria específica.

A equipe de auditoria entendeu, naquela oportunidade, que a falha estruturante consistiu na previsão em Portaria de adoção de procedimento administrativo excepcional não previsto na legislação em vigor.

A SAO/SUFRAMA expôs que: "*Fazemos nossos os termos de esclarecimento encaminhados pelo Despacho CGMEC 0227667*", que segue:

1- *Observamos que não se trata de inovação no procedimento adotado, haja vista, o instrumento de edição de Portaria para regularização de passivo de notas fiscais ser uma prática já adotada anteriormente pela Autarquia em situações semelhantes, fato este observado na Nota Técnica 1 0046511 constante dos autos do Processo SEI nº 52710.001129.2016-06.*

"6.4 - *A regularização do passivo de NF por meio de procedimentos especial/excepcional vem se perpetuando desde 2007, quando a Suframa editou a Portaria nº 374/08 para tratar de forma especial a regularização de notas fiscais concernente ao período de fevereiro de 2007 a março de 2008.*

6.5. *Esta Coordenação manifesta sua preocupação quanto à redação do artigo 4º da Portaria nº 22/2017, tendo em vista a excepcionalidade ser tratada como recurso ordinário. No artigo não há nenhuma menção tratar-se de casos fortuitos, o que possibilita a aplicação indevida desse artigo levando à fragilização da competência da Suframa, transformando-a em uma homologadora da SEFAZ de destino, haja vista recorrer às informações da fazenda Estadual como validador para as atribuições do órgão relacionadas à recepção, conferência e autenticação."*

2 - *Em relação a autorização do CONFAZ, cabe informar que a SUFRAMA por meio do Ofício nº 4932/GABIN.SUP, de 16 de novembro de 2016, comunicou ao Sr. Manoel dos Anjos Marques Teixeira, Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Política Fazendária- CONFAZ (pág. 242 do documento 0045509) do procedimento de regularização de notas fiscais emitidas para a região incentivada, haja vista o assunto em questão constar do Assunto 11 (01120042.003837.2011.000.000) do Relatório da Reunião Técnica do Grupo de Trabalho GT-54-Comércio Exterior tendo por votação aprovado por unanimidade. Nessa diáspora em relação a competência para assinar tal ato (portaria) observa-se que o artigo 14 do Decreto-Lei nº 288/67 confere:*

Art 14. *Compete ao Superintendente:*

a) praticar todos os atos necessários ao bom desempenho das atribuições estabelecidas para a SUFRAMA.

Ademais considera-se o que dispõe a cláusula vigésima quinta do Convênio ICMS nº 23/08:

Cláusula vigésima quinta *Fica facultada às unidades federadas e à SUFRAMA a adoção de outros mecanismos de controle, inclusive eletrônicos, das operações com as áreas incentivadas de que trata este convênio".*

Após a análise da resposta, a equipe de auditoria assinala os seguintes registros:

1º) procedimentos especiais ou excepcionais anteriores não podem fundamentar situações análogas posteriores, eis que o passivo de processamento de notas fiscais apenas se intensifica com essa prática de aguardar a regulamentação futura que possa regularizar a ausência de ação administrativa;

2º) quanto a denominada atuação 'chanceladora' da SUFRAMA, esta somente será minimizada quando a Superintendência efetivamente adotar as recomendações/determinações do TCU, assim como aplicar técnicas e recursos computacionais de forma a conduzir o procedimento interno fiscalizatório;

3º) em relação a autorização do CONFAZ é evidente a ausência de aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, nos termos dispostos nos artigos 1º e 2º, da Lei Complementar nº 24/1975.

Recomendamos, naquele momento, à SAO/Superintendência:

- Abster de prever, em norma de menor grau hierárquico, procedimento administrativo excepcional de verificação de ingresso de mercadorias;

- Em casos específicos e tão-somente naqueles em que podem ser apurados prejuízos aos administrados (contribuinte-usuário) por culpa exclusiva da Administração Pública, submeter o diagnóstico com as alternativas propostas ao órgão colegiado com competência para deliberar e decidir sobre a questão de fundo. Na oportunidade, requerer autorização para atuação em tais situações. Assim como, propor ao órgão correcional a apuração da responsabilidade pela inércia administrativa ou não cumprimento de norma regulamentar;

- Comprovada a ausência de integração tempestiva dos sistemas informatizados corporativos, no entanto, efetivadas pelo contribuinte-usuário todas as medidas capazes a demonstrar a regularidade das operações do ingresso das mercadorias incentivadas aos órgãos de fiscalização, deve a Superintendência exercer suas funções a partir dos mecanismos regulamentares existentes.

A COAUD/AUDIT apresentará outras medidas de natureza assecuratória de legitimidade dos atos administrativos que serão orientadas na Recomendação desta Constatação.

- **Ausência de mapeamento de riscos:** o artigo 2º, da Portaria Suframa nº 90/2018, dispõe que "*a regularização, o internamento e a liberação das Declarações de Ingresso das Notas Fiscais ocorrerão com base em informações disponibilizadas nos sistemas das respectivas Secretarias de Fazenda sobre o registro da regularidade da entrada das mercadorias no Estado de destino*". No entanto, a norma não previu, embora dispostos no convênio CONFAZ ICMS nº 23/2008, outros pontos de controle, como por exemplo: a verificação perante o fisco da unidade federada de origem da mercadoria sobre eventual fiscalização acerca de "*qualquer outro erro, vício, simulação ou fraude ocorrida antes da emissão da Declaração de Ingresso*" (inciso XIII, da Cláusula Nona).

Constatamos a ausência de critérios objetivos aptos a autorizar a implementação da regularização pretendida, como por exemplo: averiguação de recorrência de vistoria técnica por empresas específicas em detrimento da vistoria física; análise da compatibilidade do porte da empresa com o faturamento ou movimentação apresentada nas notas fiscais pendentes; entre outros permitidos.

A SAO esclareceu que:

"1 - *O Convênio CONFAZ ICMS nº 23/08 prevê em sua cláusula primeira ação integrada da SUFRAMA e as secretarias de Estado da Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Roraima e Rondônia para fiscalização e controle das **entradas** (grifo nosso) de produtos industrializados de origem nacional, remetidos a contribuinte do imposto localizado na ZFM, nos municípios de Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo e nas Áreas de Livre Comércio.*

2 - *Cabe considerar que existem limitações sistêmicas que impedem mapeamento de riscos mais efetivos, no entanto esta Coordenação fará uma procuração nos arquivos físicos e eletrônicos para identificar a eventual regularização de notas fiscais relativo à empresas que estejam sofrendo alguma investigação. Poderá ser emitido uma relação de todos os PIN/NFEs processados e comunicado aos órgãos de controle.*

3 - *O processamento dessas Notas Fiscais/PINs está condicionada a regularidade cadastral junto à Autarquia das empresas destinatárias. Ademais todas as situações de PINs elencadas na Portaria Suframa nº 90/2018 cumpriram com o que determina o parágrafo 2º do artigo 2º da Portaria Suframa n.º 529, de 28 de novembro de 2006.*

4 - *Vale ressaltar que na Nota técnica 1 0046511 foi realizado um prévio mapeamento de risco quando da identificação de situações de PIN não passíveis de regularização por meio de batimento automática em virtude do Status do PIN apresentar uma situação/motivo que vislumbramos, s.m.j. fragilizar o controle/fluxo do internamento.*

5 - *Por fim o convênio CONFAZ ICMS nº 23/08 prevê no parágrafo 3 da Cláusula Décima Nona que as Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação das unidades federadas, a qualquer tempo (grifo nosso), poderão solicitar à SUFRAMA o desinternamento de produtos, quando constatadas irregularidades no ingresso ou indícios de simulação de remessa para as áreas incentivadas de que trata este convênio".*

A SAO informou adicionalmente que "*foi apresentada, por meio do Despacho SAO 0130797, proposta de mapeamento de riscos a ser realizada concomitantemente ao processamento do passivo, conforme sugestão feita pelo próprio Tribunal de Contas da União em reunião com os técnicos da SAO. Tal mapeamento se valeria das informações constantes da Nota Técnica 1 CGMEC 0046511 e das informações levantadas pelo setor de TI no âmbito dos dados disponíveis para a Suframa no correr do processamento, os quais seriam encaminhados aos órgãos de controle competentes para análise e, quando cabível, eventual pedido de desinternamento com fulcro no Convênio ICMS nº 23/2008*".

Após exames nos registros disponíveis nas Áreas de Livre Comércio dos Municípios de Boa Vista - ALCBV e Bonfim - ALCB e a realização de testes nos sistemas, a equipe de auditoria constatou evidências de que a ausência de mapeamento de riscos no controle adotado pela Portaria permitiu as seguintes

inconsistências (apresentadas à SAO na Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3C / 008) (0259763):

1ª) **regularização e internamento**, por meio do procedimento aplicado a partir da Portaria SUFRAMA nº 90/2018, **de notas fiscais canceladas** (a exemplo do ocorrido na NF-e/RR - chave de acesso nº 3215 0132 4646 4600 0116 5500 2000 1251 3515 5822 6504 - número 125135);

2ª) **regularização e internamento**, por meio do procedimento aplicado a partir da Portaria SUFRAMA nº 90/2018, **de notas fiscais não ingressadas na área incentivada** (exemplos: NF-e/RR - chave de acesso nº 3516 0133 0330 2800 3604 5501 5000 4124 4813 3040 5875 - número 412448; NF-e/RR - chave de acesso nº 3516 0133 0330 2800 3604 5501 5000 4124 4916 4539 3315 - número 412449);

3ª) **regularização e internamento**, por meio do procedimento aplicado a partir da Portaria SUFRAMA nº 90/2018, **de notas fiscais de empresas em processo de fiscalização, inclusive com pedido de desinternamento por órgãos fiscalizadores** (critérios: processo judicial no TRF 1 nº 0022879-82.2013.4.01.3200 e Nota Explicativa nº 001/2014 - CGMEC/SAO).

A CGMEC/SAO apresentou as seguintes informações: "*foi registrada a O.S. # 4759 (0260175) para que a Coordenação de Informática adote as medidas corretivas necessárias quanto às NFs que foram vistoriadas através da O.S. #4585, mas que não atendem aos critérios estabelecidos pela Portaria N° 90/18. [...] Registro que, após a consulta das NFs no SCMN (0262324), o status das NFs é PENDENTE DE BATIMENTO. Este status significa que o PIN à que se refere a NF foi Vistoriado, mas ainda não houve o batimento dos dados de selagem da NF encaminhados pela SEFAZ de destino. [...] Logo, as NFs 125135 e 412449 não estão internadas e não estão liberando Declaração de Ingresso. [...] Quanto ao Item n° 4, sugiro que seja encaminhado o Processo Judicial nº 0022879-82.2013.4.01.3200 e a Nota Explicativa nº 001/2014 - CGMEC/SAO a esta Coordenação para que possamos analisá-los e solicitar o desinternamento das NFs por meio de Ordem de Serviço, uma vez que não dispomos de tal funcionalidade no atual SCMN".*

A equipe de auditoria recomendou anteriormente que a unidade examinada mapeasse "*todos os riscos possíveis e suas medidas compensatórias (mitigadoras) ou saneadoras referentes ao processo de ingresso de mercadorias incentivadas*".

- **Utilização de decisão judicial sem atentar para o evento específico e o período singular a que se refere a determinação do Poder Judiciário Federal**: houve a utilização de decisão judicial de forma genérica sem verificar o seu alcance temporal e o critério do evento, isto é, a decisão judicial apenas previa o procedimento excepcional em razão de greve ocorrida no espaço de tempo noticiado. Todavia, o uso de tal determinação do Poder Judiciário fez com que os efeitos temporais fossem ampliados para outros períodos em que não há registro de paralisações dos servidores da Instituição.

Evidenciamos tal constatação a partir dos exames e testes promovidos no processo SEI nº 52710.001129/2016-06.

A SAO apresentou os seguintes esclarecimentos: "*Quanto à alegada utilização de decisão judicial sem considerar seus critérios específicos de alcance como fundamentação para o procedimento em questão, nos resta esclarecer que em nenhum momento do processo de elaboração da Portaria Suframa 90/2018 foi utilizada como fundamento a referida decisão. Tal decisão é, tão somente, citada no âmbito da Nota Técnica 1 CGMEC 0046511 como parte do histórico de fundamentação do procedimento pregresso instituído pela Portaria Suframa 22/2017, que inclusive foi fortemente atacada a sua validade na citada Nota Técnica*".

A COAUD/AUDIT já tinha expressado que se tratava de falha considerada como não estruturante, pois a referência ao modo e tempo da decisão judicial é pressuposto sanável, o que não caracteriza desobediência à ordem emanada do Poder Judiciário tampouco ocasiona prejuízo aos envolvidos. Ato contínuo, a equipe de auditoria recomendou que apenas, na ocasião de utilização de decisão judicial, referenciar considerando suas circunstâncias e seus estritos efeitos.

- **Descumprimento do Decreto nº 9.191/2017**: a Portaria Suframa nº 90/2018 foi emitida em 07/02/2018 e publicada dois dias depois. Porém, não observou as disposições contidas no Decreto nº 9.191/2017, uma vez que na elaboração e redação dos atos do Poder Executivo Federal deveriam ser adotadas tais prescrições, conforme o artigo 57.

Convém ressaltar que a resolução das questões do Anexo do Decreto apresentaria o resultado perseguido pela área técnica. Mais ainda, possibilitaria aprimorar o diagnóstico e as alternativas possíveis. Esta falha foi considerada estruturante, pois a adequação da norma, naquele momento proposta, às diretrizes do Decreto viabilizaria o atingimento das finalidades pretendidas.

A SAO assim se pronunciou: "*O referido achado de Auditoria 7, entretantes sua aplicabilidade, também não se coaduna com a competência regimental desta SAO, a qual apenas encaminhou minuta preliminar de portaria para análise e formatação a ser realizada pelo Gabinete SUFRAMA. Sua observância deve ser procedida pelo setor competente*".

A COAUD/AUDIT recomendou que à SAO revisar procedimento interno de modo a implementar as recomendações previstas no Decreto nº 9.191/2017, de tal forma a aprimorar o diagnóstico e as alternativas possíveis na elaboração de normas institucionais.

Por fim, a Superintendência Adjunta de Operações informou que "*nos colocamos à disposição para maiores informações consideradas necessárias, e salientamos que não há qualquer empecilho ou resistência por parte desta SAO de que seja suspensa a atividade de internamento proposta pela Portaria 90/2018, se considerada pertinente e determinada pela autoridade competente*".

Critério

Atendimento inadequado da determinação contida no item 9.1, nos subitens 9.1.1 e 9.1.2, do acórdão TCU nº 1.107/2018 - Plenário (Processo nº 028.469/2017-8).

A Corte de Contas da União afirmou que "*segundo informações levantadas pela autarquia identificou-se que aproximadamente 4.800.000 notas fiscais não tiveram o seu processo de internamento concluído no prazo limite de 180 dias, os quais são contados a partir da emissão da respectiva nota. Desse número, cerca de 3.500.000 são referentes a protocolos de ingresso de mercadoria nacional (PIN) que já foram vistoriados pela Suframa, faltando apenas o pagamento da Taxa de Serviços Administrativos (TSA) devida à autarquia. No entanto, esta taxa foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 957650. Assim, para estes casos, não se vislumbra problemas na conclusão da análise pendente. Por outro lado, restam mais de 1.300.000 notas fiscais que se encontram em diversas outras situações, e para as quais não há ainda solução implementada pela Suframa*".

A equipe de auditoria entende que para processar o passivo de notas fiscais pendentes no Sistema de Mercadoria Nacional há necessidade de atentar os critérios objetivos indicados nas Recomendações a seguir apresentadas.

Causa

Falha estruturante que impacta diretamente na execução das atividades fins da unidade examinada.

Consequência

Registro apontado pelo Tribunal de Contas da União devendo ser seguida como diretriz pela Auditoria Interna da SUFRAMA: "*Insegurança jurídica (efeito potencial) - A não finalização tempestiva do processo de internamento de mercadorias não permite que as empresas interessadas regularizem a situação ante os fiscos federais e estadual, pois não conseguem gerar a declaração de ingresso de mercadorias. Há também consequências para os fiscos, pois internamentos analisados e denegados após cinco anos de emissão da nota fiscal possibilitam que os órgãos fazendários esbarrem na decadência tributária para a cobrança do imposto*".

Manifestação da Unidade Examinada

Por via do Despacho (0300419) a SAO apresentou manifestação ao que foi apresentado no Relatório de Auditoria Preliminar (0281270), a saber:

"Utilização de norma regulamentar indevida: [...] Nos limitamos a reiterar que o referido fundamento legal considerado impróprio constante do texto final da Portaria em comento não foi colocado por esta SAO (conforme pode-se constatar analisando as minutas encaminhadas pelos setores da SAO - Minuta de Portaria CODOF 0171380, e Minuta de Portaria SAO 0172640, constantes do processo SEI nº 52710.001129/2016-06). Referido fundamento foi inserido posteriormente, no documento Portaria 90 0172695, pelo próprio Gabinete Suframa quando da formatação final, não sendo de competência desta SAO.

Alcance não temporal de instituto de direito administrativo: [...] A SAO é setor eminentemente técnico e operacional, conforme disposto em suas atribuições regimentais (artigo 65 do Regimento Interno da Suframa, instituído pela Portaria nº. 83-SEI, de 12 de janeiro de 2018). Portanto, a análise jurídica da situação exposta neste achado compete à PF, que foi devidamente consultada, conforme atestado pelo Parecer n. 012/2018/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU 0161849 e pela Nota n. 012/2018/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU 0172047, onde não houve qualquer menção à impossibilidade apontada. Entretanto, entendemos ainda que não há, no caso em tela, a revisão de atos administrativos, por se tratar de omissão, por parte da Suframa, em processar devidamente os PINs em questão. Informamos também que foi encaminhada a situação à Corregedoria, por meio do Despacho SAO 0109857 e recomendado pelo Despacho SUFRAMA 0087846 (ambos constantes do Processo SEI nº 52710.001129/2016-06), para análise e apuração de eventual responsabilidade dos agentes públicos envolvidos no período de acúmulo do passivo de notas fiscais e de possíveis internamentos indevidos.

Aplicação indevida de efeito cabível apenas a recurso administrativo: [...] A SAO reiterou a argumentação de que não é competência da SAO ou de suas unidades proceder à análise jurídica definitiva dos termos da Portaria em tela. O fundamento legal tido pela Auditoria como indevido, foi submetido à análise criteriosa da PF, que possui a competência para colmatação final do texto, que entendeu cabível a menção legal feita. A Auditoria dispôs no Relatório Preliminar de Auditoria 4 (0281270) que o tópico seria uma falha formal sem efeito material sobre a questão de fundo, restando superada a recomendação.

Não atendimento de norma regulamentar: [...] A equipe de auditoria assinalou os seguintes registros:

1º) procedimentos especiais ou excepcionais anteriores não podem fundamentar situações análogas posteriores, eis que o passivo de processamento de notas fiscais apenas se intensifica com essa prática de aguardar a regulamentação futura que possa regularizar a ausência de ação administrativa;

2º) quanto a denominada atuação 'chanceladora' da SUFRAMA, esta somente será minimizada quando efetivamente adotarmos as recomendações/determinações do TCU, assim como aplicarmos técnicas e recursos computacionais de forma a conduzir o nosso procedimento interno fiscalizatório;

3º) em relação a autorização do CONFAZ é evidente a ausência de aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, nos termos dispostos nos artigos 1º e 2º, da Lei Complementar nº 24/1975.

Quanto ao item 1º, cumpre esclarecer que o procedimento em tela não se fundamentou unicamente em práticas passadas, mas foi objeto de estudo técnico e legalmente fundamentado, conforme amplamente destacado em toda a instrução do processo SEI nº 52710.001129/2016-06, notadamente nos documentos Nota Técnica 1 (0046511), Despacho SAO (0060619) e Despacho SAO (0072909). A situação narrada de que "o passivo de processamento de notas fiscais apenas se intensifica com essa prática de aguardar a regulamentação futura que possa regularizar a ausência de ação administrativa" também já foi corrigida, por meio dos ajustes realizados na portaria que regulamentará a Lei nº 13.451, de 16 de junho de 2017 (TCIF/TS) no âmbito da Suframa. Tais ajustes consistiram no cancelamento automático de PIN's cujo processamento ultrapasse o prazo legal, evitando a repetição do acúmulo de passivo no futuro.

O item 2º está sendo devidamente tratado na construção do novo Sistema de Controle de Mercadoria Nacional, que incorporará todas as demandas de controle e fiscalização consideradas adequadas pelo TCU e já estudadas e levantadas pela área técnica da SAO, conforme o Plano de Ação TCU (0287030), constante do Processo SEI n. 52710.006511/2018-60.

Com relação ao item 3º, o procedimento em questão consiste no processamento automático e finalização do internamento das notas fiscais cuja selagem da SEFAZ de destino dentro da área incentivada estivesse regular e dentro do prazo legal de entrada da mercadoria para fins de deferimento do incentivo fiscal (prazo limite de cento e oitenta dias da Cláusula décima segunda combinada com a Cláusula décima quarta do Convênio ICMS nº 23/2008).

Ao utilizar-se da fiscalização já realizada pela SEFAZ de destino, a Suframa aderiu ao disposto na Cláusula Primeira (que dispõe a ação integrada de controle e fiscalização entre a Suframa e as Secretarias de Fazenda de destino da região incentivada) e na Cláusula Décima, § 1º (as vistorias realizadas separadamente serão compartilhadas entre a Sefaz e a Suframa) do Convênio ICMS 23/2008 e na Cláusula Quinta do Protocolo ICMS nº 80/2008 (para fins de vistoria técnica, a vistoria física realizada pela Sefaz será aceita pela Suframa).

Haja vista o teor da Lei Complementar nº 24 de 7 de janeiro de 1975, em seus artigos 1º e 2º, é assentado o entendimento que tal processamento não se constitua em inovação jurídica que impresse de aprovação pelo CONFAZ para posterior aprovação em Convênio. Os citados artigos dispõem claramente que será objeto de Convênio (com a deliberação prévia do CONFAZ) os casos de concessão ou revogação de incentivo fiscal e assemelhados (redução da base de cálculo; devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo; concessão de créditos presumidos; quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias; prorrogações e às extensões das isenções).

Considere-se que não há quaisquer deferimentos de incentivos ou isenções novas no caso em tela, mas unicamente o processamento tardio de trâmite interno da Autarquia que defere protocolo de ingresso de mercadorias cujo ingresso já foi atestado pelas SEFAZ de destino dentro dos prazos legais.

Quanto às recomendações feitas pela Auditoria na oportunidade: "Abster de prever, em norma de menor grau hierárquico, procedimento administrativo excepcional de verificação de ingresso de mercadorias". Não prospera, haja vista o já exposto que fundamenta ser o procedimento adotado fora da competência do órgão colegiado em questão (CONFAZ). "Em casos específicos e tão-somente naqueles em que podem ser apurados prejuízos aos administrados (contribuinte-usuário) por culpa exclusiva da Administração Pública, submeter o diagnóstico com as alternativas propostas ao órgão colegiado com competência para deliberar e decidir sobre a questão de fundo. Na oportunidade, requerer autorização para atuação em tais situações. Assim como, propor ao órgão correicional a apuração da responsabilidade pela inércia administrativa ou não cumprimento de norma regulamentar". Não há, conforme atestado no Processo SEI nº 52710.001129/2016-06, condições operacionais e de sistema de a Suframa proceder à análise solicitada, por motivos de falta de recursos humanos e de TI, e do transcorrer de longo lapso temporal dos fatos em questão. "Comprovada a ausência de integração tempestiva dos sistemas informatizados corporativos, no entanto, efetivadas pelo contribuinte-usuário todas as medidas capazes a demonstrar a regularidade das operações do ingresso das mercadorias incentivadas aos órgãos de fiscalização, deve a Superintendência exercer suas funções a partir dos mecanismos regulamentares existentes" O procedimento adotado em tela é preexistente, e fundamenta-se no disposto no Convênio ICMS 23/2008 e na Cláusula Quinta do Protocolo ICMS nº 80/2008.

Ausência de mapeamento de riscos: [...] A SAO havia informado que fora apresentada, por meio do Despacho SAO 0130797, proposta de mapeamento de riscos a ser realizada concomitantemente ao processamento do passivo, conforme sugestão feita pelo próprio Tribunal de Contas da União em reunião com os técnicos da SAO. Tal mapeamento se valeria das informações constantes da Nota Técnica 1 CGMEC 0046511 e das informações levantadas pelo setor de TI no âmbito dos dados disponíveis para a Suframa no correr do processamento, os quais seriam encaminhados aos órgãos de controle competentes para análise e, quando cabível, eventual pedido de desinternamento com fulcro no Convênio ICMS nº 23/2008. Ainda nesse diapasão, foi gerado o processo SEI n. 52710.007976/2018-38 visando o maior controle e fiscalização em relação às empresas que usufruem dos incentivos e subsídios fiscais concedidos através da inscrição Suframa, solicitando que todas as unidades descentralizadas emitissem um relatório mensal discriminando eventuais solicitações de informações de empresas que sejam alvo de procedimentos de investigação, apuração ou outros da mesma espécie, bem como recebimento de denúncias enviadas por órgãos de controle interno e externo, judiciário ou polícia judiciária (federal ou civil) e inclusive por particulares. Tais relatórios serão utilizados como parâmetro de controle adicional no internamento de mercadorias incentivadas pela Suframa, a fim de atender à necessidade de mapeamento de riscos. A equipe de auditoria constatou evidências de que a ausência de mapeamento de riscos no controle adotado pela Portaria permitiu as seguintes inconsistências (apresentadas à SAO na Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3C/008 (0259763), por meio de exames nos registros disponíveis das Áreas de Livre Comércio dos Municípios de Boa Vista – ALCBV e Bonfim - ALCB e testes nos sistemas, como segue:

1º) **regularização e internamento**, por meio do procedimento aplicado a partir da Portaria SUFRAMA nº 90/2018, **de notas fiscais canceladas** (a exemplo do ocorrido na NF-e/RR - chave de acesso nº 3215 0132 4646 4600 0116 5500 2000 1251 3515 5822 6504 - número 125135);

2º) **regularização e internamento**, por meio do procedimento aplicado a partir da Portaria SUFRAMA nº 90/2018, **de notas fiscais não ingressadas na área incentivada** (exemplos: - NF-e/RR - chave de acesso nº 3516 0133 0330 2800 3604 5501 5000 4124 4813 3040 5875 - número 412448; NF-e/RR - chave de acesso nº 3516 0133 0330 2800 3604 5501 5000 4124 4916 4539 3315 - número 412449);

3º) **regularização e internamento**, por meio do procedimento aplicado a partir da Portaria SUFRAMA nº 90/2018, **de notas fiscais de empresas em processo de fiscalização, inclusive com pedido de desinternamento por órgãos fiscalizadores** (critérios: processo judicial no TRF 1 nº 0022879-82.2013.4.01.3200 e Nota Explicativa nº 001/2014 - CGMEC/SAO).

A equipe de auditoria recomendou que a unidade examinada mapeasse todos os riscos possíveis e suas medidas compensatórias (mitigadoras) ou saneadoras referentes ao processo de ingresso de mercadorias incentivadas. No que se refere a Regularização e Internamento de Notas Fiscais Canceladas e/ou não ingressadas na área incentivada, a exemplo da NF 125135 e 412448, conforme o Despacho CGMEC (0299858) que reitera o teor do Despacho CODOF (0262318), informamos que tais notas não estão Internadas e não estão liberando Declaração de Ingresso, pois, ao serem consultadas no SCMN apresentam o status de PENDENTE DE BATIMENTO. Referido status significa que o PIN à que se refere a NF foi vistoriado, mas ainda não houve o batimento dos dados de selagem da NF encaminhados pela SEFAZ de destino.

O batimento é condição necessária para que ocorra o internamento de Notas Fiscais e a liberação da Declaração de Ingresso, conforme afirma a Cláusula sexta do Protocolo ICMS N° 80/08 combinado com a Cláusula sexta do Convênio ICMS N° 23/08:

Protocolo ICMS 80/08:

Cláusula sexta Para atendimento do processo de ingresso, a SEFAZ repassará para a SUFRAMA, diariamente, por meio eletrônico, a relação das notas fiscais desembaraçadas no dia anterior, obedecendo a leiante definido pelos órgãos envolvidos.

Convênio ICMS N° 23/08:

Cláusula sexta A regularidade da operação de ingresso, para fins do gozo do benefício previsto no Convênio ICM 65/88, por parte do remetente, será comprovada pela Declaração de Ingresso, obtida no sistema eletrônico e disponibilizada pela SUFRAMA após a completa formalização do ingresso de que trata a cláusula quarta.

Ante o exposto, entendemos estar incorreta a redação **regularização e internamento** de notas fiscais canceladas e de notas fiscais não ingressadas na área incentivada. Uma vez que tais notas, por constarem com o status PENDENTE DE BATIMENTO, não estão internadas e não estão liberando Declaração de Ingresso.

Informamos ainda que, ao ser tomada ciência da divergência no procedimento de regularização aprovada pela Portaria n° 90/18, foi registrada observação pela CGMEC, no dia 20/04/18, na própria O.S. #4585 (que foi aberta para atender à Portaria n° 90/18), como segue (documentos SEI "Ordem de Serviço #4759" 0299892 e "Ordem de Serviço #4759" 0299892):

"Informe que após análise das NFs que estão sendo vistoriadas com base na regularização aprovada pela Portaria N° 90/18, identificamos divergências no que se refere ao procedimento de regularização informado no Art. 2° e o procedimento que está sendo adotado.

O Art. 2° nos informa que:

Art. 2° Nos casos definidos no art. 1° desta Portaria, a regularização, o internamento e a liberação das Declarações de Ingresso das Notas Fiscais ocorrerão com base em informações disponibilizadas nos sistemas das respectivas Secretarias de Fazenda sobre o registro da regularidade da entrada das mercadorias no Estado de destino.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, deverá ser observado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias entre a emissão da Nota Fiscal e a confirmação de ingresso das mercadorias no Estado de destino.

Dessa forma, só devem ser vistoriadas as NFs que contenham o registro de regularidade da entrada das mercadorias no Estado de destino e que são enviados pelas SEFAZ de destino à SUFRAMA.

Portanto, todas as NFs que NÃO possuem este registro e que foram vistoriadas, permanecendo, desta forma, com o status: Pendente de Batimento, deverão retornar ao status anterior ao processamento."

Paralelo ao registro da divergência na O.S. #4585, também foi aberta pela CGMEC a O.S. #4759 no dia 01/06/18. Os analistas da CGMOI e CTIS agendaram uma reunião para tratar da referida O.S. com os Coordenadores da CODOF e CGMEC, onde explicaram os motivos que levaram à vistoria de PINs com NFs que não foram seladas na SEFAZ de destino.

Foi solicitado que informassem os motivos expostos por escrito na O.S. e apresentassem uma proposta de regularização. Foi inserida na O.S. o Arquivo [SUFRAMA_SCMN_SolicitacaoInformacao_OS02222018#4759.doc](#) contendo a Solicitação de Informação (0299897).

Conforme consta no parágrafo 1° à 3° da página 2 do documento:

"O sistema do Mercadoria Nacional possui uma regra de negócio que não permite ter Manifesto SUFRAMA autenticado contendo notas fiscais com situações do Vistoria Física e com situações do Internamento no mesmo Manifesto SUFRAMA, isso gerar uma divergência nos dados das situações das notas fiscais. Caso seja alterado uma situação de uma Nota Fiscal, isso irá impactar e refletir também nas situações dos PIN's e do Manifesto SUFRAMA daquela Nota Fiscal. E o ponto de maior impacto nessa alteração é que para alterar a situação da Nota Fiscal de uma situação do Internamento para uma situação do Vistoria Física, todos os registros dos processos realizados no Internamento e na Vistoria Física pela Nota Fiscal, PIN e Manifesto SUFRAMA terão que ser desfeitos e excluídos dos sistemas.

Segue apenas alguns exemplos dos processos realizados no Internamento e Vistoria Física que teriam que ser desfeitos:

1) Invalidar uma Declaração de Ingresso já emitida; 2) Excluir as TSA's geradas; 3) Desfazer uma autenticação do Manifesto SUFRAMA; 4) Cancelar o registro de eventos de Vistoria Física no ambiente Nacional; 5) Desfazer o recebimento de mercadoria no Posto Virtual.

Para esses tipos de procedimento o sistema do Mercadoria Nacional não contempla nenhuma rotina e não possuem nenhuma regra de negócio para atender esses procedimentos que precisaram ser desfeitos. Portanto, essa alteração na situação da nota fiscal conforme solicitada na OS não poderá ser feito dessa forma, pois irá acarretar em um grande impacto nos dados já processados. Essa solicitação poderia ser atendida caso a funcionalidade de Desinternamento de Notas Fiscais estivesse sido implementado no Mercadoria Nacional."

Ainda segundo o teor do Despacho CGMEC (0299858), o atual SCMN adota agrupadores de NFs que são os PINs e também agrupadores de PINs, que são os Manifestos SUFRAMA. A autenticação/vistoria é realizada no Manifesto SUFRAMA, repercutindo os efeitos nos documentos agrupados (PINs e NFs). Segundo o informado na solicitação de informação, o SCMN possui uma regra de negócio que não permite ter Manifesto SUFRAMA autenticado contendo NFs com situações de Vistoria Física e com situações de Internamento no mesmo Manifesto. Informa ainda que caso seja alterado uma situação de uma Nota Fiscal, isso irá impactar e refletir também nas situações dos PIN's e do Manifesto SUFRAMA daquela Nota Fiscal.

Como proposta visando o atendimento parcial, foi sugerida, conforme o parágrafo 4° da página 2, a criação de um novo status no Internamento para essas NFs que estão vinculadas à PINs, que estão vinculadas à Manifestos SUFRAMA e que não possuem registro de desembaraço/selagem na SEFAZ de destino.

Foi sugerida, no Despacho CGMEC (0299858) uma reunião conjunta entre a CODOF, CGMEC, CGMOI e AUDIT para discussão da proposta e definição da solução para a atual divergência.

Utilização de decisão judicial sem atentar para o evento específico e o período singular a que se refere a determinação do Poder Judiciário Federal: [...] A SAO apenas reitera os esclarecimentos de que a alegada utilização de decisão judicial sem considerar seus critérios específicos de alcance como fundamentação para o procedimento em questão não porcede. Em nenhum momento do processo de elaboração da Portaria Suframa 90/2018 foi utilizada como fundamento a referida decisão, conforme o disposto no processo SEI nº 52710.001129/2016-06. Tal decisão é, tão somente, citada no âmbito da Nota Técnica 1 CGMEC 0046511 como parte do histórico de fundamentação do procedimento pregresso instituído pela Portaria Suframa 22/2017 (que inclusive teve a validade fortemente atacada na citada Nota Técnica). A COAUD/AUDIT considera a alegada falha como não estruturante, sendo pressuposto sanável.

Descumprimento do Decreto nº 9.191/2017: [...] A COAUD/AUDIT recomendou que à SAO revisar procedimento interno de modo a implementar as recomendações previstas no Decreto nº 9.191/2017, de tal forma a aprimorar o diagnóstico e as alternativas possíveis na elaboração de normas institucionais. A SAO, conquanto entenda que tal achado não se coaduna com a sua competência regimental, pelo fato de que apenas encaminhou minuta preliminar de portaria para análise e formatação a ser realizada pelo Gabinete SUFRAMA com parecer prévio da PF, procederá ao cumprimento do Decreto nº 9.191/2017 quando da elaboração de eventual portaria nova de finalização do procedimento iniciado pela Portaria Suframa nº 90/2018, bem como na elaboração de futuros normativos pertinentes.

Quanto às Recomendações finais da Constatação 1, transcrevemos:

"Critério

Atendimento inadequado da determinação contida no item 9.1, nos subitens 9.1.1 e 9.1.2, do acórdão TCU nº 1.107/2018 - Plenário (Processo nº 028.469/2017-8).

Recomendação 1:

1.1: Apurar, quando da realização de estudos e pareceres técnicos que possam embasar normativo, o real quantitativo de NF's pendentes de internamento por situação/problemativa a ser enfrentada (em atendimento as disposições contidas no Decreto nº 9.191/2017, uma vez que o artigo 57 prescreve diretrizes para o diagnóstico e possíveis alternativas). Na oportunidade, verificar a existência ou não de processos administrativos protocolados na SUFRAMA (por exemplo: se há pedido de procedimento excepcional de vistoria técnica para as notas fiscais pendentes de internamento). Essa medida é necessária na análise das mais de 1.300.000 notas fiscais que se encontram em diversas outras situações de pendências.

1.2: Estabelecer rito processual de planejamento de suas ações que envolva interface e fluxo de informações entre a Superintendência e os fiscos de origem e de destino, evitando a ocorrência de internamento de notas fiscais (NF's) que não possuem os requisitos necessários à regularidade da operação, tais como: NF's canceladas, NF's não ingressadas na área incentivada ou NF's de empresas em processo de fiscalização, inclusive com pedido de desinternamento por órgãos fiscalizadores.

1.3: Revisar se as NF's internadas com base na Portaria mencionada estão acobertadas ou não por tais erros ou vícios (NF's canceladas, NF's não ingressadas na área incentivada ou NF's de empresas em processo de fiscalização), podendo, em casos de indícios de irregularidades na constatação do ingresso, proceder de ofício o procedimento excepcional de vistoria técnica (cláusula décima sexta, do parágrafo primeiro, do Convênio CONFAZ ICMS nº 23/2008)."

Primeiramente, cumpre observar o lapso temporal indicado pela auditoria em questão, que está utilizando como parâmetro recomendações do TCU exaradas em momento posterior à análise, e cujo prazo de cumprimento ainda encontra-se em trânsito.

Com relação às questões levantadas no âmbito do controle do internamento realizado por meio da Portaria n. 90/2018, estas serão devidamente atendidas quando da geração dos relatórios que irão apreciar os aspectos relevantes para fins de mitigação dos riscos do internamento extemporâneo (tais como os abordados quesitos de capacidade operacional, frequência de utilização de vistoria técnica, notificações dos órgãos fazendários, de controle e judiciários, e demais indícios que apontem irregularidades).

Destacamos novamente que caso seja detectado, a qualquer tempo, indício de fraude, erro ou irregularidade por parte dos órgãos competentes, é plenamente possível a aplicação do disposto na Cláusula Décima Nona, § 3º do Convênio ICMS nº 23/2008, sendo solicitado pelas Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação das unidades federadas o desinternamento de produtos, quando constatadas irregularidades no ingresso ou indícios de simulação de remessa para as áreas incentivadas."

Análise da Unidade de Auditoria Interna

Registramos as constatações formais com os registros de relevância, mas sem impacto direto na ação estruturante da Portaria citada:

- utilização de norma regulamentar indevida;
- alcance não temporal de instituto de direito administrativo;
- aplicação indevida de efeito cabível apenas a recurso administrativo;
- utilização de decisão judicial sem atentar para o evento específico e o período singular a que se refere a determinação do Poder Judiciário

Federal.

Tais achados conduziram às falhas meramente formais, por sua vez, sanáveis. Assim, não tiveram o condão de irregularidade tampouco ilegalidade.

A questão do lapso temporal e a aplicação da revisão administrativa restou superada com a informação apresentada pela unidade examinada de que a questão de eventual morosidade ou inércia na análise desses pleitos está em seara correcional.

Objetivamente, após a oitiva da unidade examinada, há a necessidade de frisar que a fiscalização regular é aquela ocorrida ao tempo e modo descritos nas normas, inclusive nas previstas no Convênio CONFAZ. A exceção é o procedimento excepcional aqui tratado, o que, no entender da equipe de auditoria, deve ser evitado. Tal entendimento já foi, inclusive, reafirmado pela própria Superintendência Adjunta de Operações ao prever, no artigo 14, da Minuta de Portaria (0282438), constante no processo SEI nº 52710.002331/2016-47, que "o registro do PIN será cancelado pela Suframa na hipótese de as mercadorias neles referidas não ingressarem nas áreas incentivadas e nem forem vistoriadas em até 180 dias da emissão da NF", uma vez que o objetivo do dispositivo minutado tem por finalidade eliminar a situação de estoque de passivo de notas fiscais sem conclusão adequada.

A equipe, após as explicações da SAO e testes nos sítios eletrônicos dos fiscos de origem/destino, entende que a ocorrência de notas fiscais canceladas não opera efeito prático em relação ao procedimento de internamento, eis que, nesse status, o contribuinte-usuário não pode emitir a Declaração de Ingresso. Desta feita, foi excluída da recomendação as situações de notas fiscais pendentes de internamento em razão de cancelamento das mesmas.

As demais formas de verificação e de possibilidade de mitigação de riscos (NF's não ingressadas na área incentivada ou NF's de empresas em processo de fiscalização) foram mantidas, pois tais pendências possibilitam ao interessado emitir a Declaração de Ingresso.

Recomendação 1:

1.1: Apurar, quando da realização de estudos e pareceres técnicos que possam embasar normativo, o real quantitativo de NF's pendentes de internamento por situação/problemática a ser enfrentada (em atendimento as disposições contidas no Decreto nº 9.191/2017, uma vez que o artigo 57 prescreve diretrizes para o diagnóstico e possíveis alternativas). Na oportunidade, verificar a existência ou não de processos administrativos protocolados na SUFRAMA (por exemplo: se há pedido de procedimento excepcional de vistoria técnica para as notas fiscais pendentes de internamento). Essa medida é necessária na análise das estimadas mais de 1.300.000 notas fiscais que se encontram em diversas outras situações de pendências.

1.2: Estabelecer rito processual de planejamento de suas ações que envolva interface e fluxo de informações entre a Superintendência e os fiscos de origem e de destino, evitando a ocorrência de internamento de notas fiscais (NF's) que não possuem os requisitos necessários à regularidade da operação, tais como: NF's não ingressadas na área incentivada ou NF's de empresas em processo de fiscalização, inclusive com pedido de desinternamento por órgãos fiscalizadores.

1.3: Revisar se as NF's internadas com base na Portaria mencionada estão acobertadas ou não por tais erros ou vícios (NF's não ingressadas na área incentivada ou NF's de empresas em processo de fiscalização), podendo, em casos de indícios de irregularidades na constatação do ingresso, proceder de ofício o procedimento excepcional de vistoria técnica (cláusula décima sexta, do parágrafo primeiro, do Convênio CONFAZ ICMS nº 23/2008).

INFORMAÇÃO 1. (TAXA DE SERVIÇO ADMINISTRATIVO - TSA).

Fato

A partir do desenvolvimento dos trabalhos auditoriais foram evidenciados termos de parcelamento de débitos oriundos da vigência da taxa de serviço administrativo - TSA.

As evidências foram constatadas nos seguintes documentos:

- Memorandos nºs 61 e 69 emitidos, em 2017, pela Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, que tem como objeto a negociação com a empresa (CNPJ/MF nº 01.541.120/0001-69) do débito de taxa de serviços administrativos - TSA;

- Consulta realizada no sítio eletrônico da subseção judiciária de Cruzeiro do Sul, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no filtro "mostrar baixados", constatamos a existência de duas execuções fiscais, tendo como fundamento a Taxa de Serviços Administrativos (TSA), quais sejam: 0000417-15.2014.4.01.3001 e 0000809-52.2014.4.01.3001. Ambas ações arquivadas provisoriamente em razão de não localização de bens (artigo 40, parágrafo segundo, da Lei nº 6.830/1980);

- Pesquisa realizada no sistema de arrecadação da Suframa, identificamos duas empresas nessa condição de parcelamento: inscrição Suframa nº 500129207 (valor de referência: R\$ 15.935,60) e inscrição Suframa nº 500116202 (valor de referência: R\$ 22.698,26). Tais empresas estão abrangidas pela circunscrição da Área de Livre Comércio de Brasília com extensão à Epitaciolândia, no Estado do Acre;

- Em resposta à Solicitação de Auditoria, a Coordenação Regional de Rio Branco, no Estado do Acre, apresentou as seguintes empresas na condição de parcelamento de débito de TSA: inscrição Suframa nº 110048202 (valor de referência: R\$ 209.781,20); inscrição Suframa nº 600024210 (valor de referência: R\$ 13.223,05) e inscrição Suframa nº 102658200.

No entanto, a Taxa de Serviços Administrativos, instituída pelo artigo 1º, da Lei nº 9.960/00, foi declarada inconstitucional, com trânsito em julgado no acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal que julgou o Agravo em Recurso Extraordinário nº 957.650, inclusive com o reconhecimento de repercussão geral. Ato contínuo, o STF decidiu não modular os efeitos da inconstitucionalidade.

Assim, a Superintendência passou a moldar as medidas administrativas e/ou judiciais, conforme o caso concreto, que poderiam dar cumprimento ao que foi decidido pelo Supremo. Fruto disso foi a sugestão contida na Nota Técnica nº 01/2017-SAO, de 21/06/2017, produzida pela Superintendência Adjunta de Operações, e todas considerações contidas no processo nº 52710.501268/2017-16.

Até aquele momento, não tinha sido emitido normativo regulamentando a matéria. Ainda em vias de tratativas nas unidades administrativas da Suframa.

Com efeito, o Parecer Referencial nº 04/2017/NOEJ/DEPCONT/PGF/AGU autorizou a desistência da cobrança extrajudicial e judicial que tinha como objeto a famigerada taxa. Daí a equipe de auditoria passou a orientar, por via de Notas Informativas (1 0193441, 3 0193763, 4 0201476 e 5 0205262), a unidade examinada no sentido de adotar as seguintes medidas administrativas em relação as empresas acima citadas:

- a) Suspender definitivamente, no âmbito da Suframa, a exigibilidade da cobrança da Taxa de Serviços Administrativos – TSA, em razão da declaração de inconstitucionalidade;
- b) Retirar o bloqueio cadastral da empresa, se existente, ocasionado pelo não pagamento dos débitos de TSA que constam registrados nos Sistemas Corporativos utilizados pela Autarquia;
- c) Suspender, em relação a empresa, todos os processos de parcelamento de débitos de TSA que se encontram ativos no Sistema de Arrecadação e Cobrança;
- d) Registrar, imediatamente, no Sistema de Arrecadação e Cobrança para todos os débitos de TSA não pagos a situação “*inconstitucional*”;
- e) Dar baixa em todos os débitos de TSA da empresa registrados no SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira;
- f) Cancelar a inscrição em dívida ativa de todos os débitos de TSA, se efetuada, em nome da empresa nos sistemas corporativos da PF-Suframa;
- g) Dar baixa nos débitos de TSA, se existentes, registrado em nome da empresa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin);
- h) Anular o termo de parcelamento assinado com as empresas mencionadas;
- i) Por fim, notificar as empresas da anulação do termo de parcelamento assinado.

No decorrer dos exames, identificamos a reiteração da prática relacionada ao termo de parcelamento de débito de TSA como condicionante de retirada da restrição relacionada ao cadastro da empresa na Superintendência. Desta feita, a equipe resolveu emitir a Nota de Auditoria 4 0220121, destacando que o bloqueio a partir do não pagamento da TSA impõe restrição indevida ao contribuinte-usuário, uma vez que tal circunstância impossibilita o usufruto dos incentivos fiscais (seja por não permitir o cadastro ou a impossibilidade de emissão do PIN) - **efeito real** -, além de ocasionar um **efeito potencial**, qual seja: o surgimento de um direito subjetivo individual a ser restituído em via judicial com acréscimos de juros e mora. Adicionalmente, é necessário informar que, para que esses contribuintes continuem a empreender suas atividades econômicas nesta região longínqua, a única alternativa, atualmente, capaz de expurgar a restrição inconstitucional na via administrativa é o parcelamento de débito existente da famigerada taxa, o que maximiza o efeito potencial.

Foi necessário registrar que no processo nº 52710.501268/2017-16 constava a minuta de portaria (0170784). No entanto, nos autos processuais não havia qualquer menção por parte do Superintendente ou do Superintendente Adjunto de Operações acerca da urgência (parágrafo 6º, do artigo 8º, da Portaria nº 00001/2017/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU, de 02 de junho de 2017) que o caso requer e da necessidade de tramitação prioritária desta demanda.

Desse modo, a AUDIT apresentou as seguintes recomendações: i) alertar o coordenador jurídico ou o procurador-chefe da necessidade de urgência de elaboração de manifestação jurídica na matéria contida no processo nº 52710.501268/2017-16; ii) Regularizar a inexigibilidade da Taxa de Serviços Administrativos.

A Superintendência Adjunta de Operações informou 0226162 que *"Conquanto não haja menção específica ao artigo referente à urgência da Portaria nº 00001/2017/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU, tal asserção não condiz com o verificado nos autos, conforme claramente exposto nos documentos Despacho SAO 0041193; Despacho SAO 0059693 e Despacho SAO 0065285, onde é colocada de maneira enfática a questão da urgência da demanda (quer quando direcionado o processo para análise da PF, da SAE ou do Gabin SUFRAMA), respaldando a respectiva unidade de qualquer alegado descaso para com o pleito". "Destacamos inclusive que houve a iniciativa por parte desta Superintendência, conforme atestado no Despacho SAO 0059693, de se publicar antecipada e separadamente Portaria provisória sobre o tema, tratando especificamente da questão cadastral, haja vista ser 'matéria urgente e de notória importância para a operacionalidade das empresas, que enquanto bloqueadas ficam impossibilitadas de realizar operações incentivadas e sofrem prejuízos na produção e na interatividade com seus fornecedores (Despacho SAO 0059693)'"*.

A Superintendência apresentou 0223110 a solicitação de urgência à PF/Suframa para que fosse elaborada *"manifestação jurídica na matéria contida no processo nº 52710.501268/2017-16, no qual consta Minuta de Portaria de regulamentação da inexigibilidade da Taxa de Serviços Administrativos - TSA"*.

Considerando a publicação, no Diário Oficial da União, da Portaria Suframa nº 334/2018 (0268759), que versou sobre a questão elencada na Nota de Auditoria 4, entendemos que **as medidas adotadas pela unidade examinada foram suficientes a atender as recomendações** exaradas pela equipe de auditoria, por óbvio, houve a baixa das recomendações no *follow up*.

CONSTATAÇÃO 2.

Destinação de mercadoria em lugar diverso da realização de ingresso da mesma. (ALCCS).

Fato

A equipe de auditoria constatou nos dados adicionais constantes na DANF-e nº 32443 (chave de acesso nº 5217 1052 5025 0700 0651 5500 1000 0324 4311 1101 3109) - Manifesto Suframa nº 255277413517 - que o lugar de entrega das mercadorias foi Rio Branco/AC, no entanto, o procedimento de ingresso foi realizado em **Cruzeiro do Sul/AC**.

Não custa lembrar que os incentivos fiscais para a ALC são mais extensivos em relação as áreas de abrangência da CORE. Assim, a prática evidenciada torna-se vantajosa ao contribuinte, pois a 'simulação' de destino, com os trâmites de ingresso em área diversa do real local de remessa da carga, desonera (isenta) a mercadoria de pagamento, por exemplo, de ICMS.

Critério

Ausência de atendimento da cláusula nona, inciso I, do Convênio CONFAZ ICMS nº 23/2008.

Causa

Falha estruturante que impacta diretamente na execução das atividades fins da unidade examinada.

Consequência

Ocorrência de deslocamento não autorizado do conteúdo da carga pelo respectivo transportador.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação apresentada pela unidade examinada.

Análise da Unidade de Auditoria Interna

Não se aplica.

Recomendação 2:

Realizar apenas o procedimento de ingresso na Área de Livre Comércio, e a consequente fiscalização, quando as mercadorias forem destinadas àquelas localidades.

INFORMAÇÃO 2. (ALCCS).

Fato

A partir de consulta na página da Superintendência na web, em Modelo Zona Franca / Área de benefícios, identificamos que Cruzeiro do Sul é elencada no rol das Coordenações Regionais. No entanto, trata-se de Área de Livre Comércio (ALCCS), conforme as disposições contidas na Lei nº 8.857, de 08 de março de 1994, e regulamentada pelo Decreto nº 1.357, de 30 de dezembro de 1994, com incentivos mais extensivos inerentes à sua condição de ALCCS, buscando "promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças dos extremos norte e leste daquele Estado e com o objeto de incrementar as relações com países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana" (artigo 1º, do Decreto mencionado).

Vale notar que o sítio eletrônico institucional é a apresentação (portfólio) dos benefícios do Modelo Zona Franca, atraindo investimentos às áreas incentivadas e informando aos contribuintes acerca dos tributos incidentes ou não. Frisa-se que tal inconsistência ocorre, também, em expedientes administrativos rotineiros da Suframa.

Logo, é insuficiente a caracterização da área de livre comércio como coordenação regional, uma vez que os benefícios da 'ALC' diferem daqueles previstos para 'CORE'.

Assim, orientamos, por meio de Nota Informativa 2 0193452, a adoção das seguintes medidas administrativas:

- Promover as alterações no sítio eletrônico da Suframa, caracterizando corretamente, aos clientes internos e externos, Cruzeiro do Sul como área de livre comércio;

- Atentar para referenciar devidamente nos expedientes e normativos internos a Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul - ALCCS.

Após a emissão do relatório preliminar da auditoria realizada foi adotada ação, por parte da gestão, no sentido de caracterizar de forma devida, nos sistemas corporativos e expedientes da Suframa, a Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul - ALCCS. Inclusive, no site institucional já está disponível a seguinte descrição: **ALC de Cruzeiro do Sul** Rua Paraíba, s/n - Porto do Governo - Remanso Cruzeiro do Sul / AC CEP: 69.980-000 Tel.: (68) 3322-3074/2195 / veronica.costa@suframa.gov.br.

INFORMAÇÃO 3. (ALCCS).

Fato

A questão de maior criticidade administrativa que impacta diretamente no atingimento da finalidade da Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul - ALCCS é a transferência do posto de fiscalização (vistoria). Atualmente, localizado no Porto do Governo, dista dos destinatários e por essa razão há necessidade de que os contribuintes onerem o seu custo logístico, obrigando ainda que "os caminhões carregados [atravessem] toda a cidade para chegarem ao Posto da Suframa" (0062969).

O processo SEI nº 52710.505191/2017-45 já trata deste assunto, inclusive já consta declaração de indisponibilidade de imóvel emitida pela Secretaria de Patrimônio da União / Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (0244605), assim como já estão em implementação ações administrativas no sentido de avaliar imóveis com características compatíveis à instalação de nova sede naquele Município.

No momento em que a equipe de auditoria estava iniciando os trabalhos naquela unidade administrativa houve um bloqueio das vias que dão acesso ao Porto do Governo pelos moradores reivindicando a mudança do local de realização de fiscalização pela Suframa, por deterioração das ruas locais em razão dos deslocamentos de veículos de cargas pesadas por aqueles trechos. Desse modo, orientamos a aposição de urgência neste assunto, uma vez que as constantes paralisações impactam negativamente nas atividades da ALCCS.

CONSTATAÇÃO 3.

Alteração de canal de vistoria de critério mais rigoroso (vermelho/cinza) para de menor rigor (verde) de forma manual. (COREVIL).

Fato

Em auditoria realizada na Coordenação Regional em Vilhena, a equipe evidenciou que embora a escolha de canal de vistoria seja parametrizada por meio de sistema informatizado, na prática na Coordenação citada, são efetuadas pelos agentes executores da operação de fiscalização as alterações dos canais (cinza e vermelho) para o de menor rigor - denominado verde, que consiste em análise apenas documental.

Tal constatação foi comunicada à unidade examinada, por via da Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3D/007 (0272739), nos seguintes termos: "Informar quais os motivos de alteração de canal de vistoria. Na oportunidade, apresentar as providências adotadas perante a Superintendência Adjunta de Operações no sentido de justificar esse procedimento". A Coordenação apresentou a seguinte resposta (0271526):

*"Vistoria e internamento: [...] a) Temos consciência de que necessitamos realizar a constatação física das mercadorias, porém ao tentarmos realizar a tarefa, o processo ficou inviabilizado, gerando grande transtorno para todos. Informo que, como não temos pessoal suficiente, os caminhões que tinham mercadorias com incentivo de IPI (canal vermelho), tinham que esperar a constatação física de mercadoria e que este procedimento "engessou" o fluxo de caminhões, pois a partir das 18:00 horas até às 06:00 da manhã seguinte, não tínhamos servidores para atender a vistoria, então em 03 (três) dias de funcionamento o caos foi criado. Houve manifestações de entidades e o governador teve que solicitar da Sefin/RO, providências que em conjunto com a Suframa, mudou a forma de atendimento e nós tivemos que mudar e operar apenas pelo canal verde, para também agilizar o trânsito de mercadorias no Estado. [...] b) A comprovação do ingresso de mercadoria pelo canal verde não é ilegal! Este é um canal válido e em plena operação pela Suframa. Como aqui na COREVIL trabalhamos em conjunto com a Sefin/RO, portanto, quando um transportador requer a entrada da NFe na Sefin/RO, eles registram e nos informam que estas estão sendo lançadas no sistema nacional e do qual nós também utilizamos. **Todo manifesto Suframa acompanha o termo de liberação da Sefin/RO, que pode ser entendido como vistoriado (informação da SAO), em conformidade com o Protocolo nº 80, de 26 de setembro de 2008 e Convênio ICMS nº 23, de 4 de abril de 2008.** [...] c) Nossa unidade trabalha em conjunto com a Sefin/RO no mesmo prédio e divide informações via sistema, sendo que a Sefin tem um funcionamento maior de 24 horas diárias dos 365 do ano. [...] A SAO/CGMEC são conhecedoras de que apenas trabalhamos no canal verde. Em relação a esta questão (mesmo já relatada em todos os relatórios de gestão da nossa unidade), abrimos recentemente um processo no SEI (52710.007343/2018-20) para solicitarmos a regularização da troca de canais e também, em função ao quantitativo de*

servidores que disponibilizamos, o que inviabiliza o funcionamento em dois canais, mesmo porque não temos mão de obra para movimentação de cargas, impedindo o servidor de realizar a vistoria física".

Cumpra salientar que, excluindo desde cômputo a área de abrangência de livre comércio de Guajará-Mirim, a Coordenação foi responsável pelo internamento de aproximadamente 80% (oitenta por cento) do ingresso das mercadorias destinadas às demais localidades do Estado de Rondônia. Em termos gerais, a constatação física de mercadorias no Estado de Rondônia é realizada, em sua maioria, por meio de conferência documental.

O TCU enfrentou a questão dos *"registros das alterações manual de canal (log)"*. O Tribunal elencou que *"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"* (negritamos). Nesta esteira, o TCU concluiu que *"verifica-se que a quantidade de alterações é elevada, sendo que a maior parte é para o canal verde, o que torna o controle da Suframa mais fragilizado na fiscalização da entrada de mercadorias"*. Registrando ainda que *"a Suframa deve adotar mecanismos para que, de fato, só entrem para os canais vermelho e cinza aqueles itens que serão vistoriados, de forma a tornar a mudança de canal uma operação especial, de exceção, e não rotineira. Desta forma, o controle de ingresso de mercadorias é fortalecido, assim como a credibilidade da atuação da Suframa"*. Desta feita, a constatação contida neste fato se amolda nas determinações exaradas pela Corte de Contas da União (acórdão nº 1.107/2018 - Plenário), a saber: *"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"*.

Apenas a título de informação a respeito do reduzido quantitativo de mão-de-obra para a fiscalização dos ingressos de mercadorias em Vilhena, as ALCs (de Cruzeiro do Sul e Brasília com extensão ao Município de Epitaciolândia), com força de trabalho entre 3 e 4 servidores, possuem baixo índice de alteração de canal de vistoria para o cumprimento daquele mister.

Critérios

Registros apontados pelo Tribunal de Contas da União devendo a Auditoria Interna da SUFRAMA adotá-los como diretrizes: Lei nº 7.783/1989, art. 10, inciso III; Lei nº 9.784/1999, art. 50, § 1º e inciso VIII; Decreto nº 61.244/1967, art. 12, *caput*; Portaria SUFRAMA nº 22/2017, art. 2º, incisos 1º a 4º; Portaria SUFRAMA nº 529/2006, art. 1º, *caput*.

Causa

Falha estruturante que impacta diretamente na execução das atividades fins da unidade examinada.

Consequências

Registros apontados pelo Tribunal de Contas da União devendo a Auditoria Interna da SUFRAMA adotá-los como diretrizes: fiscalização superficial do ingresso de mercadorias na área incentivada (efeito real); obtenção indevida de incentivos fiscais por empresas que simulam a entrada de mercadorias na área incentivada (efeito potencial); fragilidade no processo de alteração de canal, possibilitando a ocorrência de fraudes por servidores (efeito potencial).

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito da Constatação aqui referenciada a SAO informou que *"foi encaminhado termo contendo justificativa e esclarecimentos por parte da COREVIL, encaminhado junto a este por meio do documento SEI 'e-mail' (0300356) e 'Relatório' (0300359)"*:

"Conforme Relatório Preliminar de Auditoria 4 e analisando o fato elencado na Constatação 3 para a COREVIL relacionado à alteração de canal, descrevemos os seguintes pontos:

1º O Projeto Portal da Amazônia (Ação Integrada de Fiscalização) é resultado de um acordo de Cooperação Técnica entre SUFRAMA e Governo do Estado de Rondônia (Secretaria de Finanças do Estado/RO), que asseguram a interligação dos sistemas de comunicação de dados e a centralização dos serviços de desembaraço de mercadorias das instituições fiscalizadoras, proporcionando às empresas transportadoras e comerciais e aos profissionais da área, serviços de desembaraço fiscal e internamento de mercadorias com segurança, agilidade e eficiência. Grande parte das mercadorias nacionais destinadas ao Estado de Rondônia passa por vistoria e internamento no Portal da Amazônia (excetuando-se o Município de Guajará Mirim). Essa unidade era denominada Coordenação Geral do Portal da Amazônia Ocidental - CGPAM, até que o Decreto 8.639/2016 alterou a estrutura regimental da Suframa e a transformou em Coordenação Regional de Vilhena – COREVIL. Porém, desempenhamos as mesmas funções e em algumas páginas do site da Entidade ainda constam como CGPAM.

2º A COREVIL mesmo sendo uma CORE como qualquer outra no estado de Rondônia é uma unidade diferenciada, tanto pela sua localização em uma área de fronteira, agregada em um Posto de Fiscalização Estadual, como pelo seu funcionamento que apesar de não atender 24h, atende 12h durante 365 dias (não têm finais de semana e nem feriados sem atendimento) e pelo alto fluxo de mercadoria ingressada.

3º Trabalhando no mesmo prédio que a SEFIN/RO, atualmente a Corevil somente ingressa notas fiscais com base na informação do termo de liberação, documento emitido por auditores fiscais daquela secretaria de finanças, órgão estritamente responsável pela fiscalização e ingresso de mercadorias no estado de Rondônia. A fiscalização já é feita pela Sefin, e refazer uma nova fiscalização por parte da Suframa na Corevil é perda de tempo e transtornos aos usuários. Inviabiliza toda a logística do fluxo de mercadorias. A comprovação do ingresso de mercadoria pelo canal verde, não é ilegal. Este é um canal válido e em plena operação pela Suframa.

4º Conforme já relatado por essa Coordenação, já tentamos realizar o procedimento de vistoria no canal vermelho, porém se tornou insustentável devido ao grande fluxo de veículos, que estão em trânsito, servidores insuficientes, ausência de pessoal auxiliar para descarga, estrutura local toda aberta, sendo até arriscado a abertura de cargas, coordenação fechada das 18h às 6h da manhã, ocasionando assim o acúmulo de cargas para o dia seguinte e congestionamento do posto fiscal.

5º Convenhamos que conforme relato da auditoria, comparar essa CORE com as ALCs de Cruzeiro do Sul e Brasília, no quesito de que lá, com menos servidores, o índice de alteração de canal é baixo, não merece nem entrarmos no mérito. O que é ingressado lá em um mês, nós ingressamos aqui em três a cinco dias. Ainda mais por ser uma ALC, devemos considerar a mudança de canal um procedimento excepcional. Então não se sustenta fazer essa comparação, pois mesmo com maior número de servidores, o nosso fluxo é muito maior.

6º Fazendo uma análise superficial, atualmente o quantitativo de manifestos suframa no canal vermelho e cinza devem ultrapassar os 90%. Ou seja, a quantidade de manifesto que vem no canal verde é mínima. Isso se torna inviável para as regiões que somente são incentivadas com o benefício do IPI. A Corevil atende uma média de 50 a 80 veículos por dia, em que 90% ou mais estão nos canais vermelho/cinza. Não há nem que se discutir, nesse caso, que se exija realizar a vistoria parcial ou total nesse montante por dia. É inviável, não funciona.

7º O Manifesto Suframa em grande maioria vem pronto da origem ou é fechado pelo transportador no posto fiscal de Vilhena. Quase 100% desses manifestos são fracionados, ou seja, agregam vários destinatários de diversos municípios de Rondônia em um único documento, que representa uma unidade de carga (um veículo). Em uma situação hipotética, ao fazer uma vistoria no canal vermelho, que é por amostragem, e quiser verificar uma mercadoria da cidade de Ariquemes (500 km de Vilhena). As carretas e caminhões vêm com as mercadorias alocadas conforme destino das mesmas. Os produtos que estão no fim da carreta são de Vilhena, primeira cidade do estado, e assim sucessivamente até Porto Velho ou mais. Então como iremos, na Corevil verificar uma mercadoria de Ariquemes, que está lá no início do baú da carreta? Teremos que descarregar todas as outras mercadorias até chegar à desejada e depois alocá-las novamente. Isso engessará o fluxo e não conseguiremos fiscalizar todos que vêm no canal vermelho, muito menos no canal cinza.

8º Portanto, se mesmo assim, for definido que se faça a vistoria em todas as cargas que vierem no vermelho, teremos que estruturar a unidade com servidores, funcionamento de 24h, auxiliares para movimentação de cargas, equipamentos, e ficarmos ciente que os transtornos acontecerão. Trabalhamos em conjunto com a Sefin, e haverá pressão por parte do órgão estadual como também dos transportadores e empresários, pois congestionará o fluxo, como aconteceu no passado.

9º Outra solução seria para unidades onde as mercadorias estão em trânsito, a elaboração de convênios com as Secretarias de Finanças dos estados, para que a parametrização e fiscalização sejam conjuntas, principalmente para a Amazônia Ocidental com benefícios somente para o IPI. Assim, parametrizaria que toda mercadoria que ingressasse pela Corevil seria no canal verde ou que se alteraria o canal com base legal no convênio ou termo de cooperação técnica entre Suframa e

Sefin RO, e por discricionariedade da CORE se realizaria vistorias aleatórias e eventuais ou por denúncias, conforme movimentação de transportadores e empresas de Rondônia."

Análise da Unidade de Auditoria Interna

Inicialmente, importa ressaltar que a renúncia tributária federal deve ser fiscalizada independentemente da natureza ou quantidade do tributo envolvido.

A cláusula terceira, do Protocolo CONFAZ ICMS nº 80/2008, oportuniza à Suframa "a realização da conferência dos documentos fiscais e a vistoria física das mercadorias ingressadas nas áreas incentivadas [...] **em conjunto** [com a] SEFAZ [SEFIN]" (negritamos), o que, de acordo com as informações no documento SEI 0300359, é praticado na COREVIL. Contudo, o mesmo dispositivo do Protocolo mencionado, em virtude do necessário atendimento da competência disposta no Decreto nº 61.244/1967, em seu artigo 12, ainda prevê a realização da fiscalização também de modo isolado pela SUFRAMA, o que, na prática, não é efetivada. E mais, eventuais pressões exógenas futuras não podem ser preliminarmente consideradas de forma a obstar a realização de estudo técnico, que é o objeto da recomendação desta constatação.

O comparativo relacionado ao índice de alteração de canal de vistoria de ALC's ali especificadas com o da CORE indicada tem explicação na efetiva fiscalização física das mercadorias ingressadas, pois as ALC's mencionadas realizam o procedimento de conferência em canais de vistoria mais rigorosos - cinza e vermelho -, enquanto que a CORE apresenta altíssimo índice de verificação apenas documental, ou seja, a vistoria em local estratégico do Estado de Rondônia (em relação ao "alto fluxo de mercadoria ingressada" SEI - 0300359) está sendo direcionada ao canal verde.

No período examinado, não foram realizadas vistorias físicas a partir de decisões da gestão da CORE ou de denúncias.

A equipe de auditoria entende que a proposição à Superintendência Adjunta de Operações de estudo técnico com o fim específico de definir as áreas (unidades descentralizadas) das execuções de verificação física de mercadorias incentivadas, no Estado de Rondônia, é medida de fundamental importância para que se inicie a efetiva atribuição de fiscalização, de modo que dados pretéritos, constantes no sistema SCMN, podem conduzir para a tomada de decisão do gestor. Registramos ainda que essas análises são anteriores aos parâmetros objetivos que conduzirão os processos fiscalizatórios.

Recomendação 3:

3.1: Realizar estudos técnicos com vista a aprimorar o processo de constatação física de mercadorias no Estado de Rondônia, de modo que o controle de ingresso seja efetivo. Sem prejuízo da discricionariedade técnica, com a finalidade de otimizar esforços e recursos, considerar a possibilidade de que as vistorias de mercadorias sejam realizadas em Vilhena (eixo de maior fluxo de entrada das cargas) e em Porto Velho (regional como principal destinatária), podendo o escritório de Ji-Paraná ser utilizado como central responsável pelos serviços cadastrais (nos termos do artigo 9º, da Resolução CAS nº 38/2017) e, em sendo o caso, de forma residual, auxiliar na fiscalização de cargas.

3.2: Elaborar e publicar normativo interno que regulamente a delimitação geográfica para fiscalização de cada Coordenação Regional.

INFORMAÇÃO 4. (CORERB / ALCBE).

Fato

Em exames e testes realizados na Coordenação Regional de Rio Branco - CORERB, a equipe constatou que a realização do internamento de mercadorias da Área de Livre Comércio de Brasília (com expansão à Epitaciolândia) é realizada na capital. Assim sendo, solicitamos, por meio do subitem 4.1, do item 4, da Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3A/005 (0201073) que a Regional de Rio Branco justificasse o motivo de tal prática.

O documento SEI (0202576) contém os seguintes esclarecimentos quanto ao item questionado: "Item nº4 [...] 4.1 – Conforme descrito no item 1.1, tal procedimento partiu, segundo informações dos servidores da Alc de Brasília, do antigo Coordenador substituto [...], onde o mesmo assumiu a responsabilidade de fazer a recepção, conferência e arquivamento de manifestos da área de Livre Comércio de Brasília, nesta CORERB, avocando para si e para essa Coordenação uma responsabilidade que não lhe é devida. A nosso ver, tal atitude é um tanto quanto arbitrária, mesmo em face as necessidades daquela Alc. Informamos que há um processo no SEI sob nº 52710.608699/2017-02 que trata sobre este assunto".

Foram realizadas consultas no processo SEI nº 52710.608699/2017-02, especialmente nos Despachos CGMEC (0112200) e CODOF (0123580), que tratam do "roteiro das especificações de como será realizado o procedimento de Recepção, Conferência e Autenticação conjunto da CORERB e da ALCBE, com os pormenores operacionais necessários à implementação das ações".

Diante desse cenário, houve a necessidade de aprofundamento dos exames com os questionamentos realizados nos subitens 4.2 e 4.3, do item 4, da Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3A/005, para que a gestão responsável por Rio Branco apresentasse informações sobre as notas fiscais vencidas ou com pendências oriundas da Área de Livre Comércio de Brasília (com expansão à Epitaciolândia). Segue a resposta apresentada pela Coordenação:

"4.2 – Devido a infraestrutura e logística de transportes do Estado do Acre, há uma demora na chegada destas mercadorias até aquela Alc e, em alguns casos essa demora pode ultrapassar a 40 dias. Devido ao procedimento descrito no item 4.1, em partes, tais mercadorias são vistoriadas naquela Alc (não temos informação do prazo desde a chegada da mercadoria até a vistoria) e o vistoriador vai guardando esses manifestos por alguns dias até ter um volume suficiente para encaminhar para Coordenação de Rio Branco para então ser realizada a recepção e conferência dos mesmos e a partir de então fica disponível para o vistoriador autenticar esses manifestos. Somente neste procedimento logístico interno, o espaço de tempo pode atingir de 10 a 20 dias para ser finalizado, ou seja, o manifesto ser autenticado, contudo, existem várias situações onde este manifesto é devolvido aquela Alc para correções pois, na hora da vistoria e recebimento físico do processo, o vistoriador não observa que o campo requerente e/ou condutor não estão preenchidos, ocasionado a devolução deste processo e por consequência, uma demora maior na conclusão do mesmo e, por esse motivo, é que há um número expressivo de notas que se encontram fora do prazo de ingresso (vencidas) naquela Alc. 4.3 – Complementando o item 4.2, geralmente as pendências são devidas ao não preenchimento dos campos de requerente e condutor cuja as informações são necessárias para recepção dos manifestos SUFRAMA no sistema SEG. Vale ressaltar que, surgiu um caso atípico onde a servidora que recepcionou os manifestos, se aposentou, sem concluir a conferência dos manifestos, com isso, 39 manifestos estão parados no sistema aguardando conferência. Quando o ocorrido foi notado, comunicamos via telefone, ao Chefe de Operações daquela Alc e, posteriormente, nos informou que não tinha as rotinas para sanear tal problema. Segundo ele, já havia solicitado mas, não obteve êxito. O problema se arrasta há mais de 30 dias, sem solução".

Cumpre destacar que a equipe de auditoria emitiu Nota Informativa 6 (0211840) abordando os "fatores que restringem o pleno funcionamento e adequada fiscalização do ingresso das mercadorias incentivadas na Área de Livre Comércio de Brasília, com extensão para Epitaciolândia, ambos municípios do Estado do Acre", concluindo que os problemas estruturais ocasionam a seguinte impropriedade: "recepção e conferência dos documentos inerentes ao internamento de mercadorias da Área de Livre Comércio pela Coordenação-Geral de Rio Branco, com alto risco de vencimentos das notas fiscais incentivadas".

Orientamos que, em razão da transitoriedade decorrente dos problemas estruturais existentes na ALCBE, o roteiro de especificações seja aperfeiçoado no sentido de prever:

- aos servidores que realizam as vistorias na ALCBE, a descrição dos procedimentos mínimos a serem observados no ato da fiscalização;
- aos servidores que laboram na CORERB com a funcionalidade de garantir a inserção desses dados no sistema, a aposição de prazos máximos para que os operadores devolvam tais documentos para eventuais retificações ou cancelem o procedimento.

Alertamos que, em relação as pendências em 39 (trinta e nove) manifestos citadas pela Coordenação, deve a CGMEC/SAO disponibilizar às unidades descentralizadas os meios necessários (no sistema e, se for o caso, prover designação de servidor específico) a fim de solucionar esta demanda, motivando o ato em processo específico no SEI e consignando prazo determinado para decisão administrativa.

INFORMAÇÃO 5. (CORERB / ALCBE).**Fato**

Ainda na Coordenação de Rio Branco, a equipe solicitou informações (no subitem 4.4, do item 4, da Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3A/005) acerca do motivo da realização nessa Regional do cadastro / reativação de empresas (no CADSUF) localizadas na Área de Livre Comércio de Brasília (com expansão à Epitaciolândia). A CORERB apresentou a seguinte informação: *"temos a informar que, sempre foram assim e, mesmo com a abertura do posto de atendimento em Brasília em 2010, os procedimentos de cadastro continuaram sendo feitos por aqui, por orientação da SAO. Apenas as demandas referentes a internamento de mercadoria nacional, foram desmembradas da CORERB"*.

Orientamos a COCAD/CGMEC, em razão da transitoriedade decorrente dos problemas estruturais existentes na ALCBE, elaborar, em similaridade a evento anterior (descrito na Informação 4 deste Relatório), roteiro de especificações de procedimentos de serviços cadastrais em conjunto da CORERB e da ALCBE, com os pormenores operacionais e prazos necessários à implementação das ações.

INFORMAÇÃO 6. (CGMEC / COREVIL).**Fato**

Em exames e testes realizados na Coordenação-Geral de Controle de Mercadorias e Cadastro - CGMEC, a equipe de auditoria evidenciou, nas planilhas enviadas pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática - CGMOI discriminando os dados inseridos no sistema em cumprimento a Portaria Suframa nº 90/2018 (fonte: RELATORIO_SCMN_OS_20180168_Nota_Fiscal_Internadas_Portaria90 - 0239702), empresa (CNPJ/MF nº **-***.953/0002-**) localizada em Vilhena, no Estado de Rondônia, parametrizada para o canal de vistoria denominado azul. Foi encaminhada, à CGMEC/SAO, a Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3B/001 (0217106) requerendo *"o(s) normativo(s) que instituiu(iram) o canal azul"* (item 4). Em complementação, houve o envio, à COREVIL, de Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3D / 001 (0267878) solicitando informações sobre o conhecimento de tal fato (subitem 1.10, item nº 1).

O Despacho CODOF (0219988) assim esclareceu: *"O Canal Azul da SUFRAMA surgiu através de uma parceria junto com a SEFAZ-AM, este órgão disciplinou este regime especial de vistoria através do Decreto nº 23.501/03. A SUFRAMA implantou o canal azul para algumas empresa mas não o normatizou. Existe apenas um processo físico que trata da implantação, na SUFRAMA, deste canal"*.

O documento SEI emitido pela COREVIL (0271526) informou que *"em nossa unidade não utilizamos a rotina de parametrização, portanto, todos os procedimentos são padrão da CGMEC. Assim sendo, se existir qualquer empresa em canal azul nesta unidade, não é do nosso conhecimento, pois esta operação não foi realizada por aqui"*.

Analizamos os normativos, emitidos pelo Estado do Amazonas, que tratam do Regime Especial de Vistoria - *"canal azul"* (Decretos nºs 23.501/2003 e 23.128/2012), em síntese, o tratamento prioritário e expresso de vistoria, desembaraço e internamento de bens ou mercadorias possui como destinatárias *"sociedades empresárias industriais"*, ficando condicionado o credenciamento neste regime especial ao pedido do contribuinte (artigo 36, do Decreto do Estado do Amazonas nº 23.128/2012).

Envidamos pesquisas no sítio eletrônico da Secretaria de Finanças (Sefin/RO) acerca da adoção ou não do regime especial de fiscalização (canal azul) no Estado de Rondônia (consultas realizadas a partir do seguinte link: *"https://www.sefin.ro.gov.br/lista.jsp?tipo=lei&formato=166"*). No entanto, o resultado foi a inexistência de informação quanto a utilização deste canal pela Sefin/RO.

Em adição, consultamos os dados na base da Receita Federal, onde foi evidenciado que a sociedade empresária possui atividades econômicas nos ramos de comércio e serviço. Logo, não cumpre a exigência regulamentar de enquadramento como indústria (considerando a legislação aplicável ao Estado do Amazonas).

Examinamos o processo nº 52710.001360/2010-04 (2 volumes) disponibilizado nos arquivos SEI (0254007; 0254022; 0254024; 0254029; 0254036; 0254042 e 0254047) pela SAO. Entretanto, não há qualquer informação sobre a aplicação do regime especial especificamente à empresa mencionada.

Não há registro no sistema CIS (controle interno de trâmite processual usado pela SUFRAMA anteriormente ao SEI) de solicitação da empresa/interessada para o enquadramento no canal azul.

Portanto, a equipe de auditoria conclui que houve a inclusão indevidamente de empresa no canal de vistoria de regime especial denominado azul.

Orientamos a Coordenação de Cooperação e Integração Fiscal - COCIF/CGMEC/SAO averiguar se no módulo de vistoria física no Sistema de Controle de Mercadoria Nacional - SCMN a empresa consta no rol de regime especial de fiscalização denominado canal azul. Em caso positivo, adotar, imediatamente, providências necessárias no sentido de redirecioná-la para a parametrização de outros canais de vistoria.

INFORMAÇÃO 7. (CGMEC).**Fato**

Na CGMEC, a equipe de auditoria questionou acerca do procedimento atual e quais as ferramentas de sistema utilizados para o desinternamento de mercadorias (item nº 1, da Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3B/001) (0217106).

No Despacho CODOF (0219988) constou a manifestação: *"Informamos que não dispomos de funcionalidades, no atual SCMN, que permitam "Desinternar" notas fiscais. Temos seguido o procedimento adotado pelas gestões anteriores de receber o requerimento da empresa, efetuar a análise deferindo ou indeferindo o pedido e sobrestar o processo até que a funcionalidade de desinternamento seja disponibilizada. [...] No entanto, já havíamos solicitado, em 17/10/17, uma análise técnica da CGMOI sobre o desenvolvimento de uma funcionalidade de desinternamento conforme o Projeto de desenvolvimento (0220004), uma vez que estávamos trabalhando no desenvolvimento do novo SCMN e como tínhamos previsão que o novo sistema pudesse sair até o primeiro semestre de 2018, e sendo que tal funcionalidade estava prevista neste desenvolvimento, iríamos utilizar esta opção para poder "desinternar" todo o passivo de requerimentos de desinternamento deferidos incluindo os processos físicos armazenados e que foram analisados ainda pela extinta Coordenação de Internamento - CODIN"*.

Tendo em vista a informação contida no documento SEI (0220004) de que *"considerando que tal procedimento adotado gerou uma acumulação elevada de processos de desinternamento já deferidos, mas cujo status das Notas Fiscais no sistema continuam internadas e com disponibilização de Declaração de Ingresso"*.

Orientamos a CGMEC/SAO informar a Superintendência e a Adjunta Executiva de que a disponibilidade da funcionalidade (no SCMN ou em outro sistema compatível e passível de integração para extração de dados) para o desinternamento de notas fiscais deve ter tratamento prioritário nas demandas da CGMOI. Oportunamente, alertar tais gestores de que a urgência é necessária haja vista a possibilidade, atualmente, do contribuinte emitir a Declaração de Ingresso das mercadorias na região incentivada mesmo com o desinternamento de NF's já deferido pela instância competente.

INFORMAÇÃO 8. (CGMEC).

Fato

Ainda na CGMEC, a equipe solicitou informações sobre "qual o procedimento atual e ferramentas de sistema utilizados para a vistoria técnica. Na oportunidade, especificar qual a unidade administrativa possui competência para a realização de tal ato administrativo. Em sendo possível, encaminhar normativo(s) acerca da matéria" (item nº 1, da Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3B/001) (0217106).

O Despacho CODOF (0219988) trouxe a resposta: "Para internar uma NF através do procedimento excepcional de Vistoria Técnica era utilizado o sistema mainframe "Extra". No entanto, tal sistema não se comunicava totalmente com o SCMN, uma vez que, a NF internada no "Extra" não ficava internada no SCMN, permanecendo com o status que já constava quando da solicitação da Vistoria Técnica, mesmo com a disponibilidade da Declaração de Ingresso que era liberada pelo SCMN. A análise dos processos de vistoria técnica era centralizada na CODOC, entretanto, devido não termos encontrado, nos arquivos da CODOF, algum documento que dispõe sobre a centralização do procedimento nesta coordenação e devido a quantidade elevada de processos além de não dispormos de quantitativo suficiente de servidores, foi elaborado o Memorando nº 20/2017/CODOC/CGMEC/SAO, através do processo SEI nº 52710.610662/2017-36, descentralizando o procedimento que deverá ser analisado na Coordenação em que a NF tiver sido destinada e contendo informações sobre os normativos que deverão ser obedecidos na análise".

Utilizando da técnica denominada circularização, a equipe apresentou o seguinte questionamento, em caso de descentralização da atividade, à unidade administrativa a ser executora do procedimento excepcional de vistoria técnica (no subitem 5.7, do item 5, da Solicitação de Auditoria nº 001805/2018-03 - PA 3A/005) (0201073): "informar qual o procedimento adotado por essa Unidade quando da realização de vistoria técnica. Apresentar o número do processo (SEI) que trata da matéria". A unidade respondeu: "Informamos que há muito tempo, todas as vistorias técnicas eram feitas pela SAO/CGMEC, no entanto, com a publicação da Portaria nº 90, de 07/02/2018 as vistorias técnicas passarão a serem feitas por esta CORERB. Estamos no aguardo das demandas".

O Memorando 20 (0123054) registrou breve roteiro a ser adotado pelas unidades descentralizadas na vistoria técnica. Entretanto, não há registro de prazo para execução do procedimento excepcional tampouco do lapso temporal de atendimento da Ordem de Serviço pela CGMOI.

Orientamos a CODOF/CGMEC/SAO, no procedimento administrativo de vistoria técnica (VT), adotar as seguintes medidas (em sendo o caso no processo SEI nº 52710.610662/2017-36):

- apurar o quantitativo efetivo de processos de VT's, por localidade(s);
- propor, com fundamento no artigo 36, da Portaria Suframa nº 529/2006, à Superintendência que este procedimento descentralizado seja emitido por meio de ato administrativo que possa conduzir os critérios a serem adotados na análise e decisão dos processos de VT's;
- no juízo de discricionariedade do gestor, apor que a ordem de análise e decisão a ser apresentada é a data (critério cronológico) do requerimento do contribuinte. Se entender necessário, prever hipóteses excepcionais (por exemplo: atos operacionais específicos);
- eleger as áreas específicas que restam impossibilitadas da realização de tal procedimento excepcional em razão do baixo efetivo de servidores e/ou com estrutura deficitária;
- atentar para o atendimento do artigo 13, da Portaria Suframa nº 529/2006, ou, se for o caso, justificar os procedimentos atuais e/ou as inovações tecnológicas que tornaram a sua inaplicabilidade;
- possibilitar a fase recursal e o responsável por essa instância, em caso de indeferimento do pedido do contribuinte;
- formalizar perante a Superintendência Adjunta Executiva - SAE que essa demanda será realizada por via de Ordem de Serviço (OS). Preferencialmente, ajustar o prazo de envio de resposta pela CGMOI, considerando também a possibilidade de prorrogação;
- minimizar dificuldades estruturais, tais como: promover, na CGMOI/SAE, a habilitação e/ou autorização no *redmine* para que os responsáveis das unidades descentralizadas possam solicitar OS's;
- informar aos gestores das unidades descentralizadas da necessidade de indicação de servidores que operarão as VT's. Preferencialmente, publicar, no boletim de serviço interno, quais serão os responsáveis pelas operações;
- delimitar prazos e apresentar - podendo ser por meio de roteiro, manual ou *check list* [se possível com indicação de *links* de acesso(s)] - quais as verificações a serem realizadas pelos servidores executores;
- em caráter transitório, estabelecer canal de comunicação (com designação de servidores e/ou setores) para soluções diversas (esclarecimentos de dúvidas, dificuldades de acesso, entre outros).

INFORMAÇÃO 9. (CGMEC).**Fato**

Foram realizados exames nos contratos administrativos em geral, inclusive com a identificação da necessidade de transferência do posto de fiscalização da Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul e a implantação de infraestrutura na Área de Livre Comércio de Brasília e Epitaciolândia. Porém, a equipe verificou que tais assuntos, aspectos administrativos das unidades descentralizadas, já estão sendo tratados pela Superintendência em outro processo (52710.005763/2018-71), até mesmo com Plano de Trabalho Emergencial em andamento. Portanto, considerando a atuação das linhas primárias de defesa (em concordância com os propósitos dos controles internos descritos no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal - anexo da Instrução Normativa MTCGU nº 3/2017) e a possibilidade de duplicidade de informações, a equipe de auditoria, neste momento, não emitirá opinião sobre tais questões por restar claro o interesse e a atividade da Autarquia em tratar urgentemente tais demandas.

CONSTATAÇÃO 4.**Empresas em regime de tributação diferenciado e mais benéfico (ME ou EPP) com operações em valores superiores ao seu enquadramento fiscal. (ALCMS).****Fato**

Constatamos microempresas (ME) ou empresas de pequeno porte (EPP) com operações de internamentos de mercadorias na área incentivada que totalizaram valores superiores aos limites máximos - R\$ 360.000,00 e R\$ 3.600.000,00, respectivamente - permitidos às empresas optantes pelo regime fiscal "do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido" (artigo 1º, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 123/2006) de arrecadação de tributos e contribuições.

LOCALIDADE	DATA DA CONSULTA NO SIMPLES	DATA DE OPÇÃO	DESTINATÁRIO (CNPJ)	PORTE DA EMPRESA	VALOR TOTAL DE COMPRAS / 2016	VALOR TOTAL DE COMPRAS / 2017	VALOR TOTAL DE COMPRAS NO PERÍODO ANALISADO
MACAPÁ/AP	25/06/2018	01/07/2007	**.*.*.*.568/0001-**	ME	R\$ 30.055.478,70	R\$ 31.021.716,82	R\$ 61.077.195,52

MACAPÁ/AP	25/06/2018	01/01/2010	**.*.*.*.179/0001-**	ME	R\$ 2.315.689,34	R\$ 8.340.120,28	R\$ 10.655.809,62
MACAPÁ/AP	25/06/2018	01/07/2007	**.*.*.*.820/0001-**	EPP	R\$ 6.968.378,17	R\$ 8.603.786,99	R\$ 15.572.165,16
TOTAL					R\$ 39.339.546,21	R\$ 47.965.624,09	R\$ 87.305.170,30

Fontes : RELATORIO_SCMN_OS_2018100_PIN_VISTORIADOS_2016; RELATORIO_SCMN_OS_2018100_PIN_VISTORIADOS_2017 . Solicitação Inf #4726 - 0247451; <http://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/aplicacoes.aspx?id=21>.

Critérios

Registros apontados pelo Tribunal de Contas da União devendo a Auditoria Interna da SUFRAMA adotá-los como diretrizes: Lei Complementar nº 123/2006, art. 3º, incisos I e II; Lei nº 13.451/2017, art. 9º, inciso II.

Causa

Falha estruturante que impacta diretamente na execução das atividades fins da unidade examinada.

Consequências

Gozo de benefícios fiscais em anos seguintes aos das operações de internamentos de mercadorias, enquanto não se caracterize o desenquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte em decorrência do excesso de volume internado (efeito potencial);

Iseção indevida do pagamento da Taxa de Controle de Incentivos Fiscais - TCIF (efeito real).

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação apresentada pela unidade examinada.

Análise da Unidade de Auditoria Interna

Não se aplica.

Recomendação 4:

4.1: Examinar, nas unidades sob a responsabilidade da Adjunta de Operações, a ocorrência de ME ou EPP com internamentos de mercadorias em valores superiores a R\$ 360.000,00 e R\$ 3.600.000,00.

4.2: Oficiar a Receita Federal acerca da incompatibilidade descrita no item 4.1, em atendimento ao artigo 1º, parágrafo 4º, da Lei Complementar nº 123/2006.

4.3: Em razão do descumprimento da legislação relacionada as micro ou empresas de pequeno porte, adotar medidas no sentido de reaver os valores que foram anteriormente isentados, mas que, em eventual desenquadramento, deverão ser recolhidos à título de TCIF.

CONSTATAÇÃO 5.

Ausência de acesso efetivo aos relatórios do SCMN e do CADSUF pelos gestores das unidades.

Fato

A equipe de auditoria identificou, em todas as unidades descentralizadas, que os gestores não conseguem gerar relatórios para acompanhamento e monitoramento das operações com mercadorias nacionais incentivadas (SCMN) e de serviços cadastrais (CADSUF).

O SCMN possui o módulo. Porém, o mesmo não possui funcionamento. A COAUD/AUDIT realizou testes, no presente trabalho, na ferramenta sem êxito, tendo que recorrer a ordens de serviço para extração de dados necessários.

No CADSUF, o sistema foi desenvolvido sem esta essencial funcionalidade.

É importante frisar que consta, no processo nº 52710.002260/2015-00 (1 volume) - fl. 182 -, no resumo executivo o requisito 20 - emitir relatórios ("*descrição: esta funcionalidade é responsável pela emissão de relatórios diversos resultantes da solicitação, acompanhamento e análise dos serviços cadastrais do Cadsuf*").

Em complemento, o Despacho COCAD (0282960) apresentou as seguintes informações: "*A ferramenta de relatórios gerenciais no CADSUF ainda se encontra em fase de desenvolvimento, de modo que a impossibilidade de acesso a tais relatórios não tem se restringido aos coordenadores regionais, tendo sido suportada também pela COCAD*".

A emissão de relatórios permite ao gestor a identificação de possíveis desvios ou simulações nas atividades ao confrontar dados extraídos do sistema (até mesmo com outros sistemas). Tais dados se comparados possibilitam, como exemplo: a análise da capacidade operacional das empresas destinatárias de mercadorias incentivadas com o enquadramento fiscal; a verificação do desempenho de servidores; o exame de rodízio de servidores para atividades mais eficientes.

Critério

Decreto nº 61.244/1967, art. 12.

Causa

Falha estruturante que impacta diretamente na execução das atividades fins da unidade examinada.

Consequência

Capacidade gerencial reduzida.

Manifestação da Unidade Examinada

Por via do Despacho (0300419) a SAO apresentou manifestação ao que foi apresentado no Relatório de Auditoria Preliminar (0281270), conforme transcrição a seguir:

"A equipe de auditoria identificou a impossibilidade de gerar relatórios para acompanhamento e monitoramento das operações com mercadorias nacionais incentivadas (SCMN) e de serviços cadastrais (CADSUF).

No que se refere a esta constatação, foi informado por meio do Despacho CGMEC (0299311) que o SCMN contém, no módulo VISTORIA FÍSICA, vários relatórios disponíveis para emissão, a exemplo dos Relatórios de Acompanhamento da Produção do Processo de Vistoria (0299347) e do Relatório Resumo da Produção do Processo de Vistoria por Posto (0299358). Além do exposto, cumpre salientar que no novo SCMN foram previstos, no resumo executivo, 10 (dez) relatórios gerenciais para atendimento das necessidades de informações para o desenvolvimento regular das atividades das coordenações."

Manifestação da Unidade de Auditoria Interna

A SAO informou que a ferramenta de relatórios gerenciais no CADSUF está em desenvolvimento, por óbvio, estão indisponíveis.

A equipe de auditoria conclui que os relatórios disponíveis no SCMN não permitem ao analista ou gestor dados concretos para aplicação de metodologia de fiscalização focada a partir das informações disponíveis, isto é, os dados gerais de produção não oportunizam cruzamentos de dados para direcionar ou concentrar processos fiscalizatórios. Por exemplo: a quantidade de vistorias realizadas em determinada unidade descentralizada não subsidia elementos ao administrador público no que concerne a fiscalização. Por outro lado, a somatória das notas fiscais emitidas em um ano-calendário e o porte da empresa podem evidenciar situações de eventuais inconsistências a partir de análises aprofundadas.

Recomendação 5:

5.1: Dotar os sistemas de mercadorias nacionais e de serviços cadastrais de funcionalidade para emissão de relatórios, de forma que, para os relatórios gerenciais de internamento, haja, no mínimo, os seguintes parâmetros: DATA DE VISTORIA; NÚMERO DO PIN; NÚMERO DA NF; DATA DE EMISSÃO; VALOR TOTAL DA NF; CNPJ REMETENTE; RAZÃO SOCIAL REMETENTE; UF ORIGEM; CNPJ TRANSPORTADOR; RAZÃO SOCIAL TRANSPORTADOR; INSCRIÇÃO SUFRAMA; CNPJ DESTINATÁRIO; RAZÃO SOCIAL DESTINATÁRIO; UF DESTINO; MUNICÍPIO DESTINO; SITUAÇÃO PIN; SITUAÇÃO NF; VISTORIADOR; MUNICÍPIO DO VISTORIADOR.

5.2: Na ocasião da consolidação dos relatórios gerenciais, adotar, quando possível, rotina de rodízio de servidores nas atividades fiscalizatórias (mercadorias nacionais e de serviços cadastrais), de modo a evitar possíveis direcionamentos indevidos em funções operacionais.

INFORMAÇÃO 10. (CGMEC).**Fato**

Considerando as constantes alterações do novel CADSUF, a equipe de auditoria não possui opinião conclusiva e aprofundada em relação ao sistema de serviços cadastrais de pessoas jurídicas e físicas da SUFRAMA.

INFORMAÇÃO 11. (COREPV / ALCMS).**Fato**

A equipe de auditoria detectou inconsistências, a partir dos testes aplicados no Relatório de PIN's vistoriados no exercício, extraído a partir do Sistema de Mercadoria Nacional, em relação a fiscalização do ingresso de mercadorias incentivadas, quais sejam:

- a circunscrição/lotação atual do servidor não estava condizente com aquela descrita no sistema. Assim sendo, relacionamos:

SERVIDOR	UNIDADE DESIGNADA NO SISTEMA	UNIDADE DE LOTAÇÃO
1904067	PORTO VELHO	JI-PARANÁ
703312	MANAUS	PORTO VELHO

SERVIDOR	UNIDADE DESIGNADA NO SISTEMA	UNIDADE DE LOTAÇÃO
1010231	ABADIAS DE GOIÁS	ALC / MACAPÁ E SANTANA
1904062	MANAUS	ALC / MACAPÁ E SANTANA

- os servidores não relacionados nos Atos Declaratórios nºs 4/2014 e 1/2017 exerceram as atividades relativas à constatação física do ingresso de mercadorias. Relacionamos as matrículas funcionais: 678153; 678156; 678159; 1010231; 1012708; 1638748; 1863846 e 1904062.

Pelo exposto: orientamos a COCIF/SAO:

- promover a alteração no sistema da responsabilidade dos servidores que fiscalizam o ingresso das mercadorias incentivadas, observando a lotação efetiva e o Ato Declaratório atual;

- permitir, no sistema, que apenas servidores designados no Ato Declaratório atestem a constatação física do ingresso de mercadorias, devendo haver, nos casos de situações excepcionais, a devida autorização da Superintendência Adjunta.

INFORMAÇÃO 12. (COREJP / ALCMS / ALCGM).

Fato

Orientamos que a SAO identifique e, se possível, dissemine as boas práticas realizadas pelas unidades sob a sua responsabilidade, dentre elas:

- os roteiros adotados pela COREJP, podendo aprimorá-los;
- os parâmetros adotados pela ALCMS e CORERB em relação aos cadastros das empresas que buscam naquela descentralizada os serviços disponibilizados;
- na fiscalização de mercadorias, no juízo de discricionariedade técnica, avaliar a inserção de registros fotográficos, método adotado pela ALCGM, como comprovação da vistoria realizada pelo servidor.

INFORMAÇÃO 13. (CGMEC).

Fato

O recadastramento dos interessados válido pelo período de 12 (doze) meses e a obrigatoriedade de sua renovação pela empresa junto a SUFRAMA (artigos 3º e 4º, da Resolução CAS nº 62/2000) foi revogado pelo impulso oficial do Superintendente, quando entender "*presentes motivos de relevância pública que assim o determinarem, justificada e comprovadamente*" (parágrafo único, do artigo 6º, da Resolução CAS nº 38/2017). Desta feita, a equipe de auditoria entende que a atual norma vigente é pertinente quando integrados todos os sistemas informatizados referentes aos serviços cadastrais. Porém, no atual estágio, ou seja, sem integração sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade (artigo 1º, inciso III, do Decreto nº 9.094/2017), é inconcebível e inconstitucional¹ (mesmo que calcada na premissa da presunção de boa-fé - prevista no artigo 1º, inciso I, do Decreto nº 9.094/2017), uma vez que a manutenção das condições cadastrais das pessoas jurídicas e físicas será por validade indeterminada (*vide o caput*, do do artigo 6º, da Resolução CAS nº 38/2017).

Por tanto, anteriormente ao relatório de auditoria definitivo, orientamos à SAO/SUFRAMA propor, imediatamente, ao Conselho de Administração a revisão de ato normativo sob a sua incumbência, de modo a prever, em caráter transitório (regra de transição), que os interessados renovem o cadastramento (recadastramento) para que possam continuar a usufruir dos incentivos fiscais. Na oportunidade, estipular a periodicidade à renovação (por exemplo: anualmente).

O Despacho SAO (0300419) referendou o Despacho COCAD (0299931), que assim dispôs:

"Informamos que a integração para obtenção do certificado de regularidade fiscal relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS está em fase de desenvolvimento documental, na qual será apresentada pela CTIS dia 03/08/2018, após a contagem dos pontos de funções a empresa terceirizada apresentará o cronograma de implantação deste serviço.

Quanto à Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, comunicamos que ainda não foi realizado o acordo de cooperação técnica, porém as tratativas estão sendo acompanhadas pela CGMEC. Como medida emergencial, sugiro que todas as unidades cadastradoras revisem todos os CNPJ's com a certidão vencida, enquanto é elaborado uma ferramenta de alerta de vencimento e geração de protocolo interno para e consulta de novas certidões.

Contudo, não há a necessidade de mudanças na Resolução com regras transitórias a respeito deste tema, apenas ajustes no CADSUF que já estão em desenvolvimento."

A equipe de auditoria tem a opinião de que sem a integração do CADSUF a outros sistemas governamentais para verificação, após o cadastramento na Superintendência, de certidões das pessoas físicas e jurídicas há possibilidade de concessão indevida de incentivos fiscais aos cadastrados com documentos comprobatórios com validade expirada. Mais ainda, quando a própria Superintendência Adjunta informa - como resposta aos questionamentos da Constatação 1 - da "*falta de recursos humanos*" (Despacho SAO 0300419). Por este motivo, a COAUD/AUDIT propôs a inclusão de norma transitória de recadastramento, nos moldes da norma anterior, até o momento da integração de todos os sistemas informatizados necessários. No entanto, o gestor possui liberdade na escolha de sua decisão e assumiu o risco administrativo pela revisão/consulta posterior de todas as certidões dos cadastros efetivados no CADSUF, inclusive atribuindo incumbência às unidades cadastradoras, para continuidade ou não do usufruto dos incentivos inicialmente concedidos.

1. conferir o § 3º, do artigo 195, da CF/88: "*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei [omissis]: § 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios*" (grifamos).

4. CONCLUSÃO:

Em face dos exames realizados, a AUDIT recomenda que a Superintendência Adjunta Operações e a Superintendência adotem as recomendações constantes neste Relatório de Auditoria. No entanto, registramos que os gestores podem assumir o risco administrativo, com a respectiva motivação do ato.

A equipe de auditoria acompanhará o cumprimento do Plano de Ação apresentado a partir das recomendações/determinações exaradas no acórdão TCU nº 1.107/2018 - Plenário.

As informações, apesar de não possuírem condão de recomendação, serão acompanhadas dada a relevância dos assuntos tratados.

As recomendações propriamente ditas serão monitoradas permanentemente até serem consideradas atendidas ou haver manifestação do gestor pela assunção do risco, constando o estágio de implementação ou não em relatório gerencial mensal apresentado ao Conselho de Administração da SUFRAMA.

Os assuntos específicos que demandem assessoria ou consultoria serão tratados nos respectivos processos ou por via do necessário acompanhamento permanente dos gastos.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Auditor-Chefe da Superintendência da Zona Franca de Manaus.



Documento assinado eletronicamente por **William Santos Mathias, Auditor (a)**, em 14/08/2018, às 10:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Altair Reis do Nascimento, Auditor (a)**, em 14/08/2018, às 10:03, conforme horário oficial de Brasília, com



fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Débora Cristina Passos de Sá, Analista Técnico Administrativo**, em 14/08/2018, às 10:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Walroney Loureiro Martins, Auditor-Chefe**, em 16/08/2018, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida na http://www.sei.suframa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0305392** e o código CRC **DE591367**.