

Opinião: A Zona Franca de Manaus e o PPB

No presente artigo, analisaremos a competência da Receita Federal do Brasil (RFB) para analisar os Processos Produtivos Básicos (PPB), requisitos a serem cumpridos para que haja saída no mercado interno de produtos industrializados da Zona Franca de Manaus (ZFM) com isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Importação (II).



Na saída de produtos industrializados da ZFM para o

mercado nacional, pode haver isenção do IPI e recolhimento do II vinculado às importações, com aplicação de um coeficiente de redução, resultante da relação entre os valores de matérias-primas e outros insumos nacionais e da mão-de-obra empregada no processo produtivo, os valores de matérias-primas e demais insumos nacionais e estrangeiros e da mão-de-obra empregada; (§1º, artigo 2º da Lei 8.387/1991).

Esses coeficientes são alterados de acordo com os produtos, sendo aplicáveis coeficientes específicos para bens de informática, automóveis, tratores e outros veículos terrestres e o coeficiente geral de 88% para demais produtos (artigo 7º do Decreto-Lei nº 288/67).

Desde a lei nº 8.387/1991, a contrapartida para a concessão destes benefícios fiscais no âmbito da ZFM e as respectivas reduções na alíquota do II e isenção de IPI nas saídas da ZFM é a comprovação de nível de industrialização compatível com o processo produtivo básico (PPB), que consiste nas etapas fabris mínimas necessárias que as empresas deverão cumprir para fabricar determinado produto (artigo 13 do Decreto nº 6.008/06).

A ideia é incentivar efetiva industrialização dentro da ZFM e, para tanto, deve haver o cumprimento de etapas industriais fixadas nos PPBs como, por exemplo, projeto de desenvolvimento, software, laminação, montagem, soldagem, integração ao produto final, testes etc.

Os PPBs são estabelecidos por meio de Portarias Interministeriais, dos ministros da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).



Em princípio, a fiscalização do cumprimento dos referidos PPBs pelas indústrias fica a cargo dos ministérios que os estabeleceram. Nesse contexto surge a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), órgão do MDIC criado pelo próprio Decreto Lei nº 288/67, artigos 10 e ss., a quem compete a administração da ZFM.

Historicamente, a Suframa sempre foi responsável pela fiscalização do PPB, conforme artigo 7º do Decreto nº 783/93, que instituiu o PPB: "*A Suframa poderá realizar, a qualquer tempo, inspeções nas empresas para verificação do fiel cumprimento do disposto neste decreto*" e pelos artigos 20 e 21 do Decreto nº 4.402/02. Esse decreto foi ultimamente revogado pelo Decreto nº 6.008/06, que em seu artigo 18 dispõe que "*a fiscalização da execução dos PPB para os produtos industrializados de que trata o artigo 14 deste Decreto é da competência da Suframa, podendo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sempre que julgar necessário, realizar inspeções nas empresas para verificação do seu fiel cumprimento*".

O Regimento Interno da Suframa, aprovado pela Portaria MDIC nº 123/08, determina em seu artigo 63 que é competência da Coordenação de Auditoria de Projetos Industriais "*acompanhar e avaliar o cumprimento do processo produtivo básico das empresas titulares de projetos industriais aprovados*".

A Resolução nº 201/2001 do MDIC — Conselho de Administração da Suframa (CAS), que dispõe sobre a sistemática de apresentação, análise e acompanhamento de projetos industriais no âmbito da ZFM, determina que, no caso de descumprimento do disposto na portaria e, conseqüentemente, do PPB, as penalidades são as seguintes:

"Artigo 57 — Sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis, o não atendimento do disposto nesta Resolução ensejará, conforme o caso, a critério do Superintendente da Suframa, as seguintes penalidades:

I – advertência;

II – suspensão do LP (Laudo de Produção);

III – suspensão do Pedido de Licenciamento de Importação (PLI);

IV – bloqueio do cadastro;

V – encaminhamento de proposição ao CAS para cancelamento dos incentivos fiscais atribuídos à(s) linha(s) de produção; e

VI – encaminhamento de proposição ao CAS para cancelamento dos incentivos fiscais atribuídos à empresa".

A resolução dispõe ainda que no caso de constatação pelo MDIC do descumprimento do PPB, que a Suframa comunicará a Receita Federal do Brasil para que esta providencie a constituição do crédito tributário correspondente:

"Artigo 58 — A Suframa enviará comunicado a Secretaria da Receita Federal (SRF) sempre que comprovar o não cumprimento do PPB ou de outros compromissos assumidos pela empresa quando da aprovação do projeto, para os atos de competência privativa daquele Órgão"

Assim, verifica-se que há uma repartição de competências entre o MDIC e o Ministério da Economia (RFB) no que se refere a fiscalização dos PPB e o cumprimento das obrigações tributárias: a Suframa tem competência e corpo técnico para fazer cumprir o PPB e a RFB, por sua vez, quando houver comunicado da Suframa, poderá constituir crédito tributário por meio de auto de infração. É esse o "ato privativo" da RFB a que se refere a regulamentação do PPB.

O Decreto nº 6.008/06 deixa claro que é de competência da Suframa fiscalizar o fiel cumprimento às regras que possibilitam o usufruto de isenção do IPI e redução do II no âmbito da ZFM:

"Artigo 51 — Compete à Suframa, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos da administração pública, realizar o acompanhamento e a avaliação do usufruto da isenção do IPI e da redução do II, da utilização dos recursos do FNDCT, bem como fiscalizar o cumprimento de outras obrigações estabelecidas neste Decreto".

De fato, a análise de etapas de processos industriais requer a análise de profissionais qualificados, engenheiros, técnicos, com competência para verificar o cumprimento das etapas produtivas indicadas nos PPBs.

À RFB, por sua vez, compete promover o controle das operações relacionadas a entrada e saída de mercadorias na ZFM, podendo verificar, por exemplo, se o peso, carga, descrição e demais informações das mercadorias condizem com os documentos que as acompanham. E sempre respeitando os incentivos fiscais criados pelo Decreto-lei nº 288/67. É essa a leitura que deve ser feita dos arts. 12 e 13 do Decreto 61.244/67, ainda em vigor:

"Artigo 12 — Tôda entrada de mercadoria nacional ou estrangeira na Zona Franca de Manaus fica sujeita ao contrôle da SUFRAMA, respeitada a competência legal atribuída à fiscalização aduaneira e de rendas internas do Ministério da Fazenda.

Artigo 13 — A saída de qualquer mercadoria da Zona Franca de Manaus para o estrangeiro ou qualquer parte do território nacional ficará sujeita ao contrôle das autoridades aduaneira e de rendas internas, para os efeitos legais, respeitados os incentivos fiscais criados pelo Decreto-lei nº 288-67".

Ocorre, todavia, que pela criação e obrigações acessórias e por meio de procedimentos de fiscalização, a RFB se imiscuiu na competência exclusiva do MDIC e da Suframa, questionando informações relativas as atividades fabris que compreendem o PPB de empresas estabelecidas na ZFM.

Por exemplo, a RFB, por meio da IN SRF 17/01, criou o Demonstrativo de Coeficiente de Redução Eletrônico (DCR-E), obrigação acessória para verificar se as empresas beneficiadas pela redução do II estariam cumprindo com os requisitos dispostos em PPB.

A Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF) acertadamente decidiu que a ausência ou erro no preenchimento da DCR-E não é determinante para a concessão ou não dos benefícios fiscais, eis que ausente previsão legal nesse sentido:



"ZONA FRANCA DE MANAUS. INCENTIVOS FISCAIS. REQUISITOS. DEMONSTRATIVO DE COEFICIENTE DE REDUÇÃO – DCR-E.

Para a fruição do benefício fiscal da Zona Franca de Manaus é suficiente o atendimento, pela empresa, das condições expostas no artigo 7º do Decreto-lei nº 288/67, com nova redação dada pelo artigo 1º da Lei nº 8.387/91, constituindo-se o preenchimento do DCR-E em obrigação acessória, não determinante para a concessão ou não das benesses fiscais" (Ac. CSRF 9303-004.162, sessão de 05/07/2016).

Por outro lado, a CSRF se equivocou ao entender que o Ministério da Economia, por meio da RFB, pode invadir competência de exclusiva de fiscalização do MDIC/Suframa, questionando até mesmo os atos da administração por ela publicados:

"ISENÇÃO. ZONA FRANCA DE MANAUS. PROCESSO PRODUTIVO BÁSICO.

A Fiscalização da RFB, na figura do Auditor fiscal da Receita Federal do Brasil é competente para a fiscalização de tributos federais na ZFM, inclusive para atestar a regularidade do PPB, mesmo contra possíveis pareceres da Suframa" (Ac. CSRF 9303-002.302, sessão de 19/6/2013).

Ora, não faz absolutamente nenhum sentido que dois órgãos do Poder Executivo, o Ministério da Economia e o MDIC, possuam competência para revisar os mesmos atos, ainda mais que um órgão possa contradizer e anular o que o outro órgão disse, especialmente se tratando de órgãos de mesmo nível hierárquico no âmbito do Poder Executivo.

Trata-se de clara afronta à segurança jurídica, à moralidade e à eficiência (artigo 2º da Lei nº 9.784/99), sendo cediço que o contribuinte que se adequa às determinações da Suframa no cumprimento do PPB não pode ser posteriormente questionado por outro órgão.

Nesse aspecto, transcreve-se julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

"ZONA FRANCA DE MANAUS. TELEFONE CELULAR DIGITAL. INCENTIVO FISCAL CONCEDIDO PELA SUFRAMA. ATO DECLARADO INSUBSISTENTE PELO SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL. NULIDADE. INCOMPETÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE HIERARQUIA. 1. Preliminar de inadequação da via eleita. Improcedência. Suficiência da documentação juntada aos autos. Desnecessidade de dilação probatória para averiguar se os produtos fabricados pela Impetrante são analógicos, digitais ou híbridos. Questão irrelevante e impertinente. 2. Anulação dos atos administrativos pela própria Administração Pública. Competência do agente que praticou o ato ou da autoridade hierarquicamente superior. Secretário da Receita Federal. Autoridade incompetente para declarar a insubsistência de atos expedidos pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e por seu Conselho de Administração. Impossibilidade de anulação de ato administrativo por agente não vinculado ao órgão que praticou o ato. Precedentes. 3. Apelação e remessa oficial, esta tida por interposta, não providas" (AC 0002310-62.2001.4.01.3400, Juiz Federal Leão Aparecido Alves, TRF1 – 6ª turma suplementar, e-DJF1 18/01/2012 p. 245.) [1].



Recentemente foi concedida liminar nos autos do processo 5000738-81.2019.4.03.6121, da 2ª Vara Federal de Taubaté, determinando a suspensão de cobrança de crédito administrativo, por entender o juízo que a RFB invadiu competência exclusiva da Suframa ao questionar o percentual de aplicação de insumos nacionais e insumos importados no processo produtivo de empresa estabelecida na ZFM.

Na decisão, o juízo entendeu que:

"Com efeito, a Receita Federal não participa, de nenhuma forma, da aprovação desses processos produtivos básicos. E a expertise necessária para a fiscalização do PPB nada tem a ver com a especialização tributária dos auditores fiscais da Receita Federal.

A fiscalização no que diz respeito à execução do PPB é uma fiscalização eminentemente de engenharia industrial, ou seja, verificar se o processo industrial efetivamente praticado pela empresa está ou não de acordo com o projeto aprovado pela Suframa.

(...) Em outras palavras, embora evidentemente a competência para o lançamento do IPI e do II seja da RFB, no caso dos autos o lançamento decorre única e exclusivamente da consideração, pela Receita, de ter a autora descumprido o PPB e por consequência entender pela perda das isenções da ZFM.

Contudo, a competência para fiscalização do PPB e para declarar a perda dos incentivos fiscais da ZFM pelo seu cumprimento não é da RFB e sim da Suframa".

A RFB não deveria, por incompetência formal e técnica, analisar laudos de engenharia, "relatórios de estimativa de consumo de solda", "planilhas de movimentação de máquinas e equipamentos", sendo competência exclusiva da Suframa analisar tais documentos e validar o cumprimento do PPB.

Na melhor das hipóteses, a RFB, constatando tais inconsistências, deveria oficialar a Suframa para que, em conjunto, pudessem apurar o regular cumprimento do PPB pela empresa beneficiada.

As decisões judiciais deixam claro que a RFB somente pode realizar o ato administrativo e vinculado de constituição do crédito tributário de II e IPI se a Suframa promover o cancelamento do PPB do contribuinte e comunicar a RFB dessa exclusão, não possuindo corpo técnico nem competência para, *sponte sua*, questionar e invalidar cumprimento de PPB.

Portanto, a RFB não pode invadir a competência exclusiva da Suframa e questionar atos dela emanados. A RFB pode realizar o controle aduaneiro e fiscal das mercadorias que são admitidas ou remetidas da ZFM, como também estabelecer procedimentos para recolhimento dos tributos e sua base de cálculo, porém não pode invalidar benefício condicionado outorgado a contribuinte por outro órgão da administração de mesma hierarquia e a ele desvinculado (Suframa).

Tal invasão de competência pode representar enorme insegurança jurídica aos estabelecimentos da ZFM beneficiários da isenção do IPI e redução do II nas saídas de seus produtos para o mercado interno, devendo-se socorrer ao Poder Judiciário para realizar o controle de tais atos. Ato administrativo praticado por autoridade incompetente é nulo.



[1] “No caso em exame, contudo, o Secretário da Receita Federal não é autoridade competente para declarar a insubsistência de atos expedidos pela Suframa e seu Conselho de Administração, porquanto não foi quem os praticou, nem se trata de autoridade hierarquicamente superior. Ademais, na espécie, exige-se respeito às garantias fundamentais do ato jurídico perfeito, da segurança jurídica, no âmbito dos incentivos fiscais legalmente concedidos pela autoridade competente, visando o desenvolvimento econômico e social sustentável.” (TRF-1, AMS 2001.34.00.000290-0/DF, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente, Oitava Turma, E-DJF1 P.777 DE 19/11/2010.) “Em conformidade com o Decreto nº 99.478, de 31.05.91, as entidades governamentais, incluídos os entes paraestatais, estão excluídas da sistemática de cotas de importação, no âmbito da Zona Franca de Manaus, dispensando, assim, o controle de suas importações pelo órgão gerenciador do limite global da Zona Franca de Manaus.2. Hipótese em que a autoridade alfandegária imiscuiu-se no âmbito da competência da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.” (TRF-1, REO 92.01.03962-0/AM, Rel. Juiz Osmar Tognolo, Terceira Turma, DJ P.144 DE 23/04/1999.) “Aprovado o projeto de produção de transceptores fac-símile, de etiquetadoras de código de barra e de caixas registradoras eletrônicas, não pode a Receita Federal exigir o pagamento do IPI e do II ante o que dispõe o Decreto-Lei nº 288/67. A portaria 179, do Superintendente da ZFM, apenas especificou quais empresas se enquadrariam nos favores fiscais do Decreto-Lei nº 288/67. A Lei 8.387 não afastou o direito da autora aos benefícios fiscais pleiteados .” (TRF-1, AC 94.01.33113-8/AM, Rel. Juiz Hilton Queiroz, Quarta Turma, DJ P.280 DE 18/06/1999.) “Se a SUFRAMA aprovou o projeto de produção de transceptores de fac-símile, não pode a Receita Federal exigir o pagamento do IPI e do imposto de importação, ante o que dispõem o Decreto-lei n. 288, de 1967, e o Decreto n. 61.244, também, de 1967.” (TRF-1, AC 96.01.04304-7/AM, Rel. Juiz Tourinho Neto, Terceira Turma, DJ P.36492 DE 31/05/1996.)