

**Conselhos de Contribuintes do Brasil:
uma visão para o presente**

Menção Honrosa

ANTÔNIO JOSÉ PRAGA DE SOUZA



À Valéria, minha esposa, companheira de todas as horas; meu porto seguro.



CONSELHOS DE CONTRIBUINTES DO BRASIL: UMA VISÃO PARA O PRESENTE

RESUMO

1 OBJETIVO BÁSICO

Agilização, transparência, melhoria da qualidade e segurança do julgamento em segunda instância administrativa dos processos tributários da Receita Federal do Brasil (RFB).

1.1 Apoio ao julgamento em rede (SAJ)

- i) Propiciar aos conselheiros, tanto aos representantes dos contribuintes quanto aos da Fazenda Nacional, o acesso simultâneo ao inteiro teor de documentos relevantes aos processos, em meio eletrônico, *especialmente durante as sessões de julgamento*, tais como as minutas de relatório e voto produzidas pelos conselheiros relatores. O melhor conhecimento da matéria em julgamento por todos os conselheiros, além de agilizar o julgamento, reduz a possibilidade de ocorrência de erros nos julgados;
- ii) estabelecer um canal sistematizado e permanente de comunicação remota entre os conselheiros e suas respectivas câmaras para

intercâmbio de informações e documentos em meio eletrônico, visando à facilidade, à segurança e à padronização de procedimentos.

1.2 Digitalização dos processos fiscais (PAF) em julgamento e dos acórdãos proferidos anteriormente

- i) Viabilizar a implantação do apoio ao julgamento em rede remota de dados;
- ii) reduzir o trâmite de documentos e processos físicos, principalmente de Brasília para as localidades de residência dos conselheiros;
- iii) fornecer certidões e cópias de acórdãos autênticas pela internet; iv) agilizar a produção dos acórdãos e a decisão final dos PAFs.

1.3 Transmissão, ao vivo, das sessões de julgamento pela internet

- i) Aumentar a transparência no julgamento dos Conselhos;
- ii) propiciar o acompanhamento das sessões por todos os interessados, especialmente os auditores-fiscais responsáveis pelos PAFs em julgamento e pelos recorrentes;
- iii) disseminar conhecimento, pois alguns julgamentos são verdadeiras aulas de direito tributário.

1.4 Inclusão dos acórdãos no sistema Decisões-W, alimentação dos sistemas de controle do crédito tributário, notificação de interessados na RFB e expedição de ciência aos contribuintes, em seguida à formalização dos acórdãos pelos próprios conselhos

- i) Agilizar o “macroprocesso” tributário, reduzindo o tempo entre a expedição do PAF pelos Conselhos, depois de formalizado o acórdão, e a ciência ao contribuinte/interessado pela unidade da RFB;
- ii) dar à RFB e aos auditores-fiscais conhecimento do resultado do julgamento;

- iii) possibilitar às Delegacias de Julgamento, às unidades autuantes e aos próprios contribuintes que apresentem embargos, caso verifiquem omissões, incorreções ou inexatidões nos acórdãos antes de os PAFs deixarem os Conselhos.

1.5 Proposta de unificação dos Conselhos de Contribuintes

- i) Dotar os Conselhos de Contribuintes de uma estrutura administrativa compatível, dispondo cargos para as atividades de apoio, sem aumento de custos para o Ministério da Fazenda (fazer mais com menos);
- ii) agilizar a tomada de decisões e melhorar o processo decisório nos Conselhos;
- iii) melhorar as funções (cargos em comissão) dos servidores de apoio mediante transformação das funções hoje existentes que estão sobrepostas nos três Conselhos e Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF).

2 OBJETIVO BÁSICO

Redução de custos no julgamento em segunda instância para a Fazenda Nacional e para os contribuintes:

- i) Pela redução dos trânsitos de PAF (via malotes dos Correios), custos de impressões, envios de “fax”, dentre outros;
- ii) reduzir o tempo de permanência dos processos nos Conselhos de Contribuintes; reduzir custos de impressões e ligações telefônicas para envio de fax, dentre outros;
- iii) propiciar aos interessados a apresentação de documentos e memoriais em meio eletrônico, e também a obtenção do inteiro teor dos acórdãos (autenticados) e certidões pela internet;
- iv) reduzir os quantitativos de pessoal de apoio e seus custos.

3 METODOLOGIA UTILIZADA

O método utilizado para detecção das necessidades apuradas, bem como das soluções criadas e desenvolvidas para supri-las, foi baseado em observações e coleta de dados no ambiente de trabalho e em pesquisa documental, incluindo a busca de conceitos de organização, estruturas organizacionais, qualidade, análise de procedimentos, seguida da observação da execução dos processos e de entrevistas roteirizadas com os responsáveis por tais procedimentos

4 ADEQUAÇÃO DO TRABALHO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO.

4.1 *Relação custo versus benefícios*

Os custos imediatos para a implementação dos métodos de trabalho e das soluções percorridas nesta monografia são, inicialmente, os de digitalização de documentos, ao valor de R\$0,06 cada, conforme contrato de reprografia do Ministério da Fazenda. Apurou-se que o volume inicial seja de aproximadamente 3 milhões de documentos, isso para digitalizar todo o estoque, e 200 mil a cada mês, até que seja implantado o “e-processo” *in totum*. Logo, seriam R\$180.000,00 de início e R\$ 12.000,00 por mês.

Os demais recursos necessários, tanto humanos quanto materiais, já estão disponíveis aos Conselhos de Contribuintes, inclusive em face do contrato em vigor com o Serpro. Fazem-se necessários treinamentos específicos aos conselheiros e ao pessoal de apoio, já planejados, com duração de 12 horas. Por sua vez, os benefícios à administração tributária são patentes. A começar pela agilidade e pela transparência no julgamento, haja vista que todos os servidores terão acesso a documentos relevantes dos PAFs, sem a necessidade de manusear os autos. A melhoria da qualidade dos acórdãos é outro benefício importante, que será obtido com a possibilidade de maior conhecimento das matérias em litígio nos processos pelos demais conselheiros, não só pelo conselheiro relator.

4.2 Aumento de produtividade

A produtividade durante as sessões será aumentada com a redução do tempo de julgamento de cada PAF, podendo assim ser reduzida a quantidade de reuniões anuais. Também deverá ocorrer aumento da produtividade dos conselheiros na produção de acórdãos em face do acesso ao arquivo eletrônico das peças relevantes dos autos, evitando digitações desnecessárias, além do tempo gasto com a movimentação dos PAFs.

4.3 Viabilidade de implementação

A viabilidade de implantação é total. Parte dos recursos materiais e humanos necessários está disponível, tanto é verdade que:

- i) o sistema de apoio ao julgamento já está sendo construído, e as primeiras funcionalidades estão em uso no Segundo Conselho de Contribuintes;
- ii) a revisão do contrato de reprografia do Ministério da Fazenda para permitir o aumento da quantidade de digitalizações foi autorizada;
- iii) os treinamentos de todos os conselheiros e do pessoal de apoio do 1CC-MF para uso do sistema Decisões-w e do SAJ estão programados até o final de 2007;
- iv) o Serpro foi demandado para promover as adaptações na rede lógica, propiciando a transmissão de imagens pela internet, bem como para implantar o acesso seguro à rede interna dos Conselhos, pelo sítio na internet, mediante certificação digital;
- v) a unificação dos Conselhos depende apenas de lei ordinária ou da edição de medida provisória.

4.4 Valorização do servidor

Os servidores de apoio dos Conselhos, em sua maioria, têm mais de vinte anos de ministério, fazem parte de carreiras em extinção de nível básico ou médio e nos últimos dez anos não receberam qualquer

tipo de capacitação estruturada. Serão os responsáveis pela alimentação e pela disponibilização dos documentos em meio eletrônico. O envolvimento desses servidores é fundamental para o êxito das ações planejadas – eles sabem disso. A capacitação desses servidores é, sem dúvida, um dos pontos de partida .

4.5 Melhoria da qualidade do serviço prestado

Os objetivos principais do projeto aqui discorrido são: o aumento da produtividade e da qualidade do julgamento no Conselho de Contribuintes, bem como a transparência e a agilização, vinculado ao objetivo nº 10 do programa de trabalho da RFB, qual seja: “Aumentar a eficiência e a eficácia no preparo, análise e julgamento dos processos administrativo-fiscais”.

O projeto atende, ainda, aos seguintes objetivos da RFB:

- i) promover o “atendimento de excelência ao contribuinte” (objetivo nº 5) – por meio da agilização da ciência, da disponibilização de certidões e acórdãos na internet e da possibilidade de os contribuintes assistirem em seus computadores aos julgamentos de seu interesse;
- ii) “otimizar o controle e a cobrança do crédito tributário” (nº 6) – em face da agilização da ciência do contribuinte e da redução dos prazos de trâmite dos processos;
- iii) “aprimorar a qualidade e a produtividade do trabalho fiscal” (nº 7) – levando a seu conhecimento o resultado dos julgamentos e a possibilidade de assistir às sessões;
- iv) “promover o aperfeiçoamento, a simplificação e a consolidação da legislação tributária federal e uniformizar a interpretação” (objetivo nº 11) – também por meio da disseminação dos julgamentos dos Conselhos, especialmente pela transmissão das sessões via internet;
- v) “aperfeiçoar a política de recursos humanos da RFB” (nº 12), a maioria dos servidores em exercício nos Conselhos é vinculada à RFB; o programa permanente de capacitação e treinamento dos Conselhos atende a esse objetivo;

- vi) “aumentar a eficácia e a eficiência na gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (objetivo nº 13) – os principais recursos financeiros dos Conselhos advêm da mesma fonte que a RFB, o Fundaf, as reduções dos custos com diárias, passagens e transportes de malote repercutem neste fundo;
- vii) “implementar gestão de excelência na RFB” (15) – os Conselhos de Contribuintes não possuem vinculação hierárquica com a RFB, mas estão sob a tutela do secretário da Receita Federal, em face da delegação de competência para designar seus gestores, bem como os conselheiros. A atividade fim dos Conselhos está intimamente ligada à RFB, que envia e recebe os processos julgados; trata-se de uma etapa relevante do macroprocesso tributário. Por isso, a boa gestão dos Conselhos é do máximo interesse da RFB.

4.6 Promoção da justiça fiscal e social dos tributos

É este o maior objetivo do autor quando busca soluções criativas e inovadoras voltadas às necessidades de seu trabalho. Aumentar a produtividade e a qualidade do julgamento nos Conselhos de Contribuintes é fator de promoção da justiça fiscal e social dos tributos, à medida que: i) “propicia agilidade na cobrança dos créditos tributários, o que implica a possibilidade de aumento dos recursos disponíveis para o Estado e desestimula a sonegação e expedientes protelatórios do cumprimento das obrigações tributárias”; ii) “reduz a possibilidade de equívocos nos julgamentos, que implicam retrabalho no julgamento e, algumas vezes, a exoneração de valores devidos ou cobrança de valores indevidos. Realizar julgamentos de qualidade e corretos é instrumento de justiça fiscal, pois será cobrado o crédito tributário efetivamente devido”.

5 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- i) os Conselhos de Contribuintes, órgãos responsáveis pelo julgamento dos recursos em PAF, permeiam uma das atividades fim da RFB. Isso porque a continuidade da cobrança de 43% do crédito tributário

lançado de ofício depende do trabalho desses órgãos. É preciso agilizar e dar maior transparência e qualidade ao julgamento nos Conselhos.

- ii) os conselheiros necessitam de informações e apoio na sua atividade de julgamento, especialmente o acesso a documentos relevantes dos processos em meio eletrônico, antes e durante o julgamento. A agilização do julgamento nos Conselhos, em todas as fases, aliada à melhoria na qualidade dos acórdãos – decidir corretamente – são instrumentos de promoção da justiça fiscal e social dos tributos.
- iii) o apoio ao julgamento em rede remota, a transmissão das sessões ao vivo, a digitalização de PAF, acórdãos e outros documentos relevantes, a melhoria dos processos de trabalho nos Conselhos, a capacitação permanente dos servidores de apoio e a reestruturação dos espaços físicos, dentre outras, são práticas que propiciam a agilização e a transparência do julgamento nos Conselhos.
- iv) a unificação dos Conselhos de Contribuintes deve melhorar a estrutura administrativa e a gestão desses órgãos, bem como disponibilizar funções e gratificações aos servidores de apoio que exercem chefias condizentes com a relevância de suas atribuições.

CONSELHOS DE CONTRIBUINTES DO BRASIL: UMA VISÃO PARA O PRESENTE

1 INTRODUÇÃO

O julgamento administrativo dos processos de determinação e exigência de tributos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB) é uma atividade de extrema relevância no Macroprocesso Tributário¹ Federal no que tange ao provimento de recursos para o Estado. Isso porque 78%² do crédito tributário constituído mediante lançamentos de ofício tem sido objeto de recurso.

Esse julgamento é realizado em primeira instância pelas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJs), que integram a estrutura da RFB. Há possibilidade legal de recurso à segunda instância administrativa, cujo julgamento está a cargo dos Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda. Quarenta e três por cento³ do crédito tributário lançado de ofício na RFB é julgado nos Conselhos de Contribuintes.

-
- 1 Conjunto de processos que se inicia com a constituição do crédito tributário, mediante a confissão de débitos pelos contribuintes ou lançamentos de ofício, e se encerra com sua extinção, de preferência com a quitação do tributo, mas podendo chegar à execução judicial, a cargo da Procuradoria da Fazenda Nacional.
 - 2 Fonte: Profisc – sistema de grande porte que controla os créditos tributários dos processos fiscais na SRF. Setenta e oito por cento foi o percentual médio do crédito tributário constituído de 1996 a 2003, objeto de impugnação.
 - 3 Fonte: Profisc. O percentual de 43% foi obtido pela soma do valor dos recursos voluntários e de ofício interpostos nos processos de crédito tributário constituídos de 1996 a 2003.

Uma das principais diretrizes do Ministério da Fazenda é aumentar a efetividade no Macroprocesso Tributário. O êxito consiste em garantir que os tributos devidos, objeto de contencioso administrativo, possam ser cobrados o quanto antes, ou cancelados, se indevidos. Para tanto, estão sendo empreendidas vigorosas ações.

A RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) têm o máximo de interesse na agilização e na melhoria da qualidade dos julgamentos em segunda instância administrativa e devem promover ações para esse fim em conjunto com a administração dos Conselhos de Contribuintes.

O autor desta monografia, que exerceu mandatos de julgador nas DRJs e desde abril de 2007 se encontra no exercício de mandato de conselheiro no Primeiro Conselho de Contribuintes, verificou ser possível dinamizar os trabalhos dos Conselhos, aumentar a transparência durante as sessões de julgamento, bem como melhorar a qualidade e a segurança das decisões e reduzir custos e prazos com a implantação de certas práticas.

Neste trabalho são apresentadas essas práticas e as ferramentas que se propõe sejam desenvolvidas ou implantadas para esse fim. Aborda-se também a reestruturação de processos de trabalho e dos procedimentos de controle da tramitação dos Processos Administrativos Fiscais (PAFs) visando à melhoria do julgamento nos Conselhos de Contribuinte do Brasil, quais sejam:

- desenvolvimento e *implantação integral do Apoio ao Julgamento (SAJ)*, ferramenta atrelada à implantação de outra, o arquivamento de documentos em rede, aqui chamada de “J:”, bem assim da implantação do sistema Decisões-W e da sistemática de digitalização dos PAFs em mídia impressa, acórdãos proferidos e demais documentos relevantes, cujo fluxo na organização também deve ser gerenciado (Cedoc-D);
- *transmissão ao vivo das sessões de julgamento pela internet*;
- *reestruturação dos processos de trabalho* e procedimentos inerentes à tramitação dos PAFs no Primeiro Conselho de Contribuintes e na

Câmara Superior de Recursos Fiscais, inclusive dos espaços físicos, além de capacitação dos servidores;

- fornecimento de cópias de *acórdãos (autênticas) e certidões na internet*;
- atualização dos sistemas de controle do crédito tributário e encaminhamento da ciência aos contribuintes e aos demais interessados, logo após a formalização dos acórdãos, pelos próprios Conselhos;
- proposta de *unificação administrativa dos três Conselhos de Contribuintes*, redefinindo-se a competência das turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais.

2 APRESENTAÇÃO E BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS DE CONTRIBUINTES DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Os Conselhos de Contribuintes são órgãos colegiados judicantes, paritários, que integram a estrutura do Ministério da Fazenda e têm por finalidade julgar recursos contra decisões de primeira instância relativas a tributos e contribuições administrados pela RFB, sob a égide do Decreto nº 70.235 de 1972.⁴

A origem dos Conselhos remonta ao ano de 1924, quando foi editado o Decreto nº 16.580, que instituiu um Conselho de Contribuintes em cada estado e no Distrito Federal com competência para julgamento de recursos referentes ao Imposto sobre a Renda. O aludido decreto estabelecia que os membros do colegiado seriam escolhidos entre contribuintes do comércio, da indústria, de profissões liberais e funcionários públicos, todos de reconhecida idoneidade e nomeados pelo ministro da Fazenda, que por sua vez delegou essa competência ao secretário da RFB.

O Conselho de Contribuintes do Imposto de Renda no Distrito Federal, único a ser instalado, iniciou seu funcionamento em 1925, no edifício da Delegacia Geral do Imposto sobre a Renda, no Rio de Janeiro.

4 Decreto nº 70.235, de 06/03/1972: rege o processo administrativo de determinação e exigência dos créditos tributários da União (com alterações das Leis nº 8.748/1993 e nº 9.532/1997 e Medida Provisória nº 2.158-35/2001).

Passados 82 anos desde a criação dos Conselhos de Contribuintes, a estrutura e a competência para julgamento desses órgãos sofreram várias modificações. Atualmente são três Conselhos: Primeiro (1CC-MF), Segundo (2CC-MF) e Terceiro(3CC-MF),⁵ localizados em Brasília-DF. Faz parte também dessa estrutura a Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF).⁶

3 A SISTEMÁTICA DE JULGAMENTO NOS CONSELHOS

Para cada PAF é designado um conselheiro relator incumbido de elaborar a minuta de acórdão, composta de relatório e voto.

Os conselheiros fazendários são auditores-fiscais e permanecem vinculados às suas unidades de origem, exceto os designados para presidente de câmaras, cujo exercício funcional, em face de suas outras atribuições, é nos Conselhos para onde são removidos.

Os conselheiros representantes dos contribuintes não recebem remuneração, tampouco possuem assessoria ou espaço físico para trabalho nas dependências dos Conselhos.

Todos os conselheiros, fazendários e representantes dos contribuintes, normalmente são designados para mandatos de três anos, prorrogáveis por duas vezes.

Os conselheiros recebem uma carga mensal de recursos para relato (elaboração de relatório e voto), por sorteio. Esse trabalho é

5 O Primeiro Conselho possui oito câmaras, o segundo, seis câmaras, e o Terceiro, três câmaras. Cada Câmara é composta por oito conselheiros e seis suplentes, de reconhecida competência e possuidores de conhecimentos especializados em assuntos tributários, designados pelo Ministro da Fazenda, com mandato de três anos.

Metade dos conselheiros e dos suplentes é constituída de representantes da Fazenda Nacional, ocupante de cargo de auditor-fiscal da Receita Federal, e metade de representantes dos contribuintes, estes indicados por entidades de classe de suas categorias econômicas de nível nacional, por solicitação do presidente do respectivo Conselho.

As Câmaras são presididas por um dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional, tendo como vice-presidente um dos representantes dos contribuintes.

6 A Câmara Superior de Recursos Fiscais é composta pelos presidentes e vice das Câmaras dos Conselhos de Contribuintes, tendo por finalidade o julgamento em instância especial de recursos interpostos contra decisões dos Conselhos.

realizado pelos conselheiros em suas residências ou escritórios. Os conselheiros fazendários podem solicitar que seja disponibilizado para esse fim espaço físico nas unidades da Receita Federal situadas nas localidades onde residem.

Os recursos são apreciados em sessões públicas de julgamento, observando-se o rito estabelecido no Regimento Interno dos Conselhos.⁷ As diversas câmaras dos Conselhos realizam até 12 reuniões de julgamento por ano, com no máximo dez sessões de quatro horas cada.

Iniciado o julgamento de um recurso, o presidente da câmara concede a palavra ao conselheiro relator, que realiza a leitura de seu relatório ou discorre sobre as matérias em litígio no PAF. A seguir, é facultado ao contribuinte ou seu representante realizar sustentação oral de 15 minutos. A mesma oportunidade é oferecida ao procurador da Fazenda Nacional. Ato contínuo, passa-se à fase de debates entre os conselheiros, perquirindo-se o conselheiro relator para o esclarecimento de eventuais dúvidas. Nesse período é facultado aos demais conselheiros o acesso aos autos do PAF. Estando os conselheiros em condições de votar, o presidente da câmara devolve a palavra ao conselheiro relator, que fundamenta e profere seu voto; a seguir, o presidente colhe o voto dos demais membros do colegiado. Em face da natureza ou extensão das matérias em litígio, os votos podem ser colhidos item a item. Ao final da votação o presidente procede à leitura da decisão da câmara, que constará da ata da sessão, e será redigida em acórdão.

A qualquer tempo durante os debates, e antes de o presidente encerrar a votação, os conselheiros podem solicitar vistas dos autos. Nessa hipótese, o recurso poderá retornar à votação nas sessões seguintes, dentro da mesma reunião, ou na próxima reunião da câmara.

O colegiado poderá decidir também pela conversão do julgamento em diligência para suprir deficiências de instrução dos PAFs, esclarecimentos de dúvidas, perícias e outras providências. Há possibilidade de os interessados ingressarem com embargos, caso se verifique

7 O novo Regimento Interno dos Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda e da Câmara Superior de Recursos Fiscais foi aprovado pela Portaria MF nº 147 de 28/06/2007 e alterado pela Portaria MF nº 222 de 04/09/2007.

obscuridade, omissão, contradição ou erros nos acórdãos. Também há possibilidade de apresentação de recurso especial de divergência, a CSRF, caso seja comprovado que em outra câmara uma mesma matéria de direito tenha outra decisão.

Em linhas gerais, é essa a sistemática de julgamento nos Conselhos.

4 COMPARATIVO ENTRE O JULGAMENTO NAS DRJs E NOS CONSELHOS

Tal qual nos Conselhos, o julgamento nas DRJs é colegiado, mas existem algumas diferenças básicas:

- as turmas da DRJ são compostas de cinco julgadores, podendo chegar a sete, todos AFRFBs, enquanto as câmaras dos Conselhos são paritárias;
- ^os julgadores das DRJs são também incumbidos de elaborar os relatórios e os votos dos PAFs a serem julgados; porém, em regra, esse trabalho é feito nas unidades, também em expediente interno; por sua vez, os conselheiros executam esse trabalho em suas bases. Assim, enquanto os julgadores das turmas das DRJs mantêm proximidade e contato diário, podendo trocar idéias sobre os PAFs que estão sendo trabalhados, com a facilidade de manuseio dos autos, os conselheiros dependem dos meios de comunicação para efetuar contato com seus pares;
- ^as DRJs são órgãos de deliberação interna,⁸ por isso as sessões de julgamento são fechadas; já nos Conselhos o julgamento é público;
- ^no julgamento da DRJ não é permitida a sustentação oral, prática comum nos Conselhos que consome tempo das sessões.

Na DRJ o julgamento é feito com base na apreciação de duas peças básicas – o auto de infração e a impugnação interposta pelo contribuinte. Nos Conselhos, além dessas, têm relevância o próprio acórdão da DRJ e, principalmente, a peça recursal.

⁸ Conforme disposto no artigo 25, inciso I, do Decreto 70.235 de 1972, com redação dada pelo art. 64 da Medida Provisória nº 2.113-30, de 26/04/2001, atual Medida Provisória nº 2.158-35, de 24/08/2001.

Contra as decisões das DRJs não há amparo para interposição de embargos de declaração, em face de possíveis contradições, omissões ou obscuridades, tal qual estabelecido no Regimento Interno dos Conselhos. Nos termos do art. 32 do Decreto nº 70.235/1972, mediante representação, podem ser corrigidos apenas os vícios materiais das decisões da DRJ. Eventuais falhas das decisões das DRJs devem ser objeto de recurso voluntário, arguindo-se, em preliminar, a nulidade da decisão.

Embora o PAF chegue mais volumoso aos Conselhos, a tendência é que na DRJ existam mais questões em litígio, especialmente matérias relacionadas à apreciação de provas e de erros no lançamento. E mais, no recurso voluntário, o contribuinte deve se ater às matérias submetidas ao julgamento na DRJ, as demais são consideradas não litigiosas, conforme artigo 17 do Decreto nº 70.235/1972.⁹

Sendo assim, não se pode dizer que o julgamento seja mais trabalhoso numa ou noutra instância. Também não é possível comparar, diretamente, a produtividade dos julgadores das DRJs com a dos conselheiros.

Ademais, analisando-se os procedimentos e as condutas, é possível identificar as boas práticas adotadas em um ou outro colegiado e difundilas, em prol da celeridade, da segurança e da qualidade do julgamento administrativo em todas as fases. Dentre eles a implantação do Sistema Decisões-W¹⁰ nos Conselhos de Contribuintes, que está em uso nas DRJs desde 1999, especialmente a elaboração de minuta em lote.

9 Art. 17. Considerar-se-á não impugnada a matéria que não tenha sido expressamente contestada pelo impugnante.

10 Sistema composto por dois aplicativos. Um deles, instalado no computador do usuário, destina-se à elaboração de minutas, padronizadas, contendo utilitários que facilitam o trabalho do minutor, a conferência e a formalização do documento. Uma vez produzido, o arquivo eletrônico é transmitido a uma base centralizada, ficando disponível para consulta remota dos usuários, por meio de outro aplicativo acessado atualmente pela intranet.

5 SITUAÇÃO ATUAL DOS PROCESSOS EM JULGAMENTO NO PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES

De acordo com o sistema de gerenciamento de PAF dos Conselhos de Contribuintes (Sincon), em 01/08/2007 encontravam-se no 1CC-MF 8.105 processos aguardando julgamento. Os aludidos PAFs perfazem crédito tributário de 37 bilhões de reais, e, de acordo com o CP, sistema de controle de processos das Delegacias de Julgamento da RFB (DRJs), estima-se em 124 mil horas o tempo necessário, ajustado com base no ID (Indicador de Desempenho das DRJs), para elaborar as minutas de acórdãos desses PAFs. Essa estimativa de tempo para elaboração das minutas de decisões é chamada de horas-padrão.

No período de janeiro/2005 a junho/2006, o 1CC-MF recebeu 15.054 processos novos para julgamento, com uma média mensal de 502 processos (crédito tributário de 2,6 bilhões por mês), com estimativa de 8.580 horas-mês para elaboração das minutas de julgamento, de acordo com os registros do CP.

Por sua vez, nos anos de 2005 e 2006, o 1CC-MF proferiu 9.050 acórdãos e resoluções, com média mensal de 377 processos (crédito tributário de 1,5 bilhão de reais por mês), previsão de 6.810 horas-padrão por mês para elaboração das minutas, de acordo com os parâmetros do CP.

Verifica-se aqui um significativo descompasso entre as horas-padrão dos processos entrados e as dos processos julgados, mensuradas pelos mesmos critérios. Tal discrepância é confirmada pelo prazo médio de permanência do estoque atual dos Conselhos,¹¹ que é de 241 dias (antes do julgamento), sendo 438 processos aguardando julgamento há mais de 520 dias (quarenta destes há mais de novecentos dias). Outra informação relevante é que em 01/06/2007, no 1CC-MF, 735 processos já julgados encontravam-se aguardando formalização há mais de sessenta dias, estando 440 nessa situação há mais de 180 dias.

¹¹ Fonte: Sincon dos Conselhos de Contribuintes.

Espera-se que o novo Regimento Interno dos Conselhos de Contribuintes (RI-CC) propicie soluções para esses e outros pontos críticos do julgamento nos Conselhos. Para tanto, é imprescindível viabilizar a aplicação do novo RI-CC, o quanto antes e integralmente (triagens dos PAFs com apuração do grau de complexidade, da área de concentração temática e outras checagens relevantes, atualmente não realizadas; atualização do andamento dos recursos, implantação dos sorteios eletrônicos; acompanhamento automático dos prazos de julgamento e formalização, etc.).

A triagem parametrizada dos PAFs, logo no seu ingresso, além da alimentação correta dos sistemas para viabilizar o gerenciamento dos estoques, é essencial para identificar os PAFs que necessitam de saneamento para possibilitar o julgamento e, principalmente, aqueles em que descabe apreciação ou julgamento nos Conselhos.

De igual forma, faz-se necessário priorizar o treinamento e a capacitação dos servidores de apoio (em serviço); treinar os conselheiros e demais servidores para utilização das ferramentas PGD Decisões-W e Sistema de Apoio ao Julgamento; revisar todos os procedimentos e processos de trabalho, à luz do novo RI-CC, visando a racionalizá-los, evitando procedimentos desnecessários e retrabalhos.

Outro fator crítico: o único indicador gerencial e de produtividade extraído do Sincon para medir a eficiência do órgão e dos conselheiros é a quantidade simples de acórdãos, resoluções e despachos produzidos, cuja deficiência é patente. Faz-se necessário criar outros indicadores que mensurem adequadamente a produtividade, além de indicadores de temporalidade, qualidade dos julgados e cumprimento dos prazos regimentais.

6 O SUPRIMENTO DE INFORMAÇÕES E APOIO AOS CONSELHEIROS

Na primeira sessão da qual participou nos Conselhos de Contribuintes, o autor sentiu que necessitaria de muito mais atenção do que nas DRJs para acompanhar os julgamentos relatados por outros conselheiros. Isso porque, na câmara em questão, embora todos os conselheiros

dispusessem de computadores portáteis e acesso em rede no plenário, inclusive à internet, nenhum documento em meio eletrônico relativo aos PAFs em pauta era disponibilizado até então, nem mesmo o relatório da minuta de acórdão elaborada pelo conselheiro relator.

Para suprir suas necessidades de informações do PAF em julgamento, muitas das vezes questões até simples, o conselheiro é obrigado a questionar o relator ou pedir vistas momentânea dos autos. Ocorre que são sete conselheiros nessa mesma condição; em princípio, apenas o relator teve prévio acesso aos autos e conhece plenamente a demanda. Essas interrupções para questionamentos e desvios de atenção provocam atrasos nos trabalhos de julgamento e nem sempre os esclarecimentos satisfazem a todos. O desconhecimento da matéria por parte de todos aumenta a possibilidade de o colegiado cometer equívocos no julgamento.

Por seu turno, na maioria das DRJs, as minutas dos acórdãos produzidas no modelo do Sistema Decisões-W são obrigatoriamente arquivadas em diretórios no computador em rede antes do início da sessão. O julgamento é realizado em salas de sessões informatizadas, e os julgadores acompanham em seus monitores a minuta elaborada pelo relator do PAF que está sendo julgado.

Para suprir essa necessidade de informações no Conselho, antes das sessões do mês seguinte o autor obteve no Sistema Decisões todas os acórdãos proferidos em primeira instância nos processos que estavam em pauta. Os documentos foram acessados durante o julgamento, assim pôde acompanhar melhor o que estava sendo julgado.

As decisões de primeira instância em meio eletrônico facilitaram também a elaboração dos relatórios e dos votos a cargo do autor.

Mas o acesso ao Sistema Decisões-W só é permitido aos conselheiros fazendários e deve ser realizado nas unidades do Ministério da Fazenda com acesso à intranet da RFB pela Rede Serpro.¹²

Outro inconveniente enfrentado pelo autor ocorreu no envio das minutas de seus acórdãos para a secretaria da câmara por *e-mail*.

¹² Rede privada do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Em virtude do tamanho dos anexos, o arquivo não pôde ser aberto pela servidora encarregada de recebê-los e prepará-los para impressão.

Aliás, toda a informação e documento em meio eletrônico que o conselheiro necessita no intervalo entre as reuniões mensais, quando está produzindo as minutas em sua base, deve ser solicitada por *e-mail* ou telefone. A seguir, é preciso aguardar a obtenção e o envio.

De igual forma, inexistente um meio corporativo de contato com os demais conselheiros da câmara para troca de informações nesse intervalo.

Nas DRJs não há essas dificuldades, haja vista que o contato com o pessoal de apoio e com os demais julgadores é presencial. Já o acesso às informações em meio eletrônico e a disponibilização dos documentos produzidos pelos julgadores é sistematizado: tudo está em rede segura.

Diante desse cenário e levando-se em conta os recursos disponíveis, o que poderia ser feito para aperfeiçoar o julgamento nos Conselhos de Contribuintes nessa parte?

Apesar das diferenças entre DRJ e Conselhos, o autor concluiu que o fornecimento de informações para os conselheiros, bem como o apoio a estes nas atividades relacionadas ao julgamento, poderia ser mais eficiente, sistematizado e seguro. Aliás, o fluxo de informações entre os atores envolvidos nesse processo – conselheiros e pessoal de apoio – não só poderia como deveria ser otimizado, propiciando ganhos de qualidade e produtividade nas decisões produzidas.

7 O ACESSO À INFORMAÇÃO – CONCEPÇÃO DO SISTEMA DE APOIO AO JULGAMENTO NOS CONSELHOS

Identificada uma das necessidades, passou-se à busca da melhor solução.

Nos dias de hoje, quase tudo que se relaciona a fluxo de informações e documentos envolve a informática.

Os Conselhos de Contribuintes, felizmente, possuem uma boa estrutura nessa área, com equipamentos de última geração para todos os servidores, computadores portáteis para os conselheiros, pontos de rede em todas as salas, com acesso à internet. Possuem também um centro de informática e contam com os serviços do Serpro para a manutenção dos sistemas e das redes de computadores.

A interligação entre os conselheiros e o apoio das câmaras poderia ser feita com a utilização da internet, por meio de um sistema cliente–servidor.

A solução criada pelo autor, cuja implantação poderia ser feita em curto prazo e sem maiores custos, foi submetida aos gestores do Primeiro Conselho de Contribuintes, que ainda no ano de 2006 aprovaram seu desenvolvimento e a implantação para testes na intranet dos Conselhos.

Trata-se de um sistema concebido com as seguintes finalidades:

a) *Disponibilizar documentos em meio magnético que possam ser consultados ou acompanhados pelos conselheiros antes e durante as sessões de julgamento* – especialmente relatórios e proposta de votos dos conselheiros relatores, decisões de primeira instância, recursos voluntários, memoriais dos contribuintes, relatórios fiscais, dentre outros. Além de outras ferramentas, tais como: acesso rápido à consulta da legislação tributária, jurisprudência, inteiro teor de acórdãos e informações processuais e correio eletrônico corporativo.

Os conselheiros, bem como demais usuários autorizados, podem acessar e navegar por esses documentos simultaneamente, além de salvá-los em seus computadores para utilização em seus trabalhos.

Cite-se, como exemplo, a decisão de primeira instância e o recurso voluntário, documentos a serem disponibilizados no sistema tão logo o PAF seja encaminhado à câmara. O conselheiro designado relator, que está com os autos do PAF, acessa os documentos eletrônicos em sua base, pela internet, em ambiente seguro, e os utiliza para auxiliar na elaboração da minuta do acórdão. Por sua vez, os demais conselheiros poderão acessar rapidamente tais documentos, pela internet ou pela intranet, para consulta, durante a sessão de julgamento.

Outro exemplo é o relatório do acórdão, a ser obrigatoriamente inserido no sistema antes do início da sessão de julgamento. Todos os conselheiros poderão abrir o arquivo e acompanhar a exposição do relator. O mesmo pode ser feito com a proposta de voto, assim que autorizado pelo relator.

A inclusão no sistema dos memoriais dos contribuintes e da Fazenda Nacional, além de facilitar a consulta desses documentos, representa uma economia de papel.

Vislumbraram-se os seguintes cenários:

- Todos os conselheiros acompanham na tela de seus computadores portáteis o relatório e o voto que estão sendo apresentados pelo relator, podendo, com um comando, ter acesso à decisão de primeira instância, ao recurso voluntário ou a qualquer outro documento relacionado ao PAF previamente inserido no sistema. Isso sem a necessidade de interromper o relator para questionamentos, ou mesmo consultar os autos do PAF que está sendo julgado.
- Antes disso, quando recebeu a lista dos PAFs sorteados para relato, o conselheiro não se preocupou em recebê-los fisicamente; todos os PAFs em papel na carga dos Conselhos estão armazenados em uma sala específica, devidamente catalogados, com suas principais peças digitalizadas e disponíveis no SAJ, juntamente com os principais documentos produzidos nos Conselhos (inclusive os acórdãos antigos); o conselheiro acessou o PAF de sua base remota, pela internet ou intranet; caso necessite de outras peças processuais para elaborar o relatório/voto, o conselheiro envia uma mensagem ao setor responsável no próprio SAJ; a digitalização é realizada, e o conselheiro acessa os documentos solicitados no SAJ; caso o conselheiro necessite mesmo dos autos em papel, os volumes são encaminhados pela via tradicional.

b) Facilitar e padronizar o envio de documentos dos conselheiros para as secretarias das câmaras e vice-versa – tais como minutas de acórdãos revisadas, cargas, pautas, atas dentre outros.

As câmaras podem disponibilizar os arquivos das cargas dos conselheiros, pautas anotadas e outros documentos sem a necessidade de enviar mensagens eletrônicas.

Por sua vez, os conselheiros, ao concluir o trabalho de um PAF, transferem o arquivo eletrônico para o sistema, que imediatamente comunica à secretaria da câmara que o documento já está disponível para ser trabalhado. No sistema, os documentos manterão sua integridade e segurança, podendo ser acessados por todos os usuários autorizados.

c) Estabelecer um canal de comunicação direta e sistematizada entre os conselheiros e o pessoal de apoio de suas respectivas câmaras – o sistema possui um módulo para publicação de notícias de interesse dos Conselhos e dos conselheiros.

Para a comunicação interna das câmaras e entre os conselheiros, foi concebido um Quadro de Avisos. Sempre que o usuário acessa o sistema, recebe seus avisos, coletivos ou reservados.

Por certo, apenas disponibilizar a informação não é o bastante. É preciso que os usuários façam bom uso dela no desenvolvimento de seus trabalhos. Mas o primeiro passo é, sem dúvida, propiciar os meios.

8 ARQUIVAMENTO EM REDE (J:), PADRONIZAÇÃO DA NOMENCLATURA DE ARQUIVOS E GERENCIAMENTO DE DOCUMENTOS EM MEIO DIGITAL (CEDOC-D)

As ferramentas e os procedimentos tratadas neste tópico são conhecidas e estão em uso em várias organizações. Porém, implantá-las no Primeiro Conselho de Contribuintes é, sem dúvida, *inovação*. Além do que é preciso adaptá-las às particularidades e às necessidades do órgão.

No 1CC-MF inexistia a cultura de efetuar arquivamento centralizado dos documentos eletrônicos produzidos pelos conselheiros e pelos servidores. Cada câmara ou setor estabelece suas regras de tratamento de arquivos; e mais: regra geral, os usuários entendem que os documentos produzidos são próprios e devem ser mantidos sob sua guarda, afinal, trata-se dos frutos de seu trabalho.

Os arquivos eletrônicos das minutas de acórdão pertencem aos conselheiros, os quais são “cedidos” às câmaras para formalizar o acórdão. Essa cessão, muitas vezes, é feita após cobranças do secretário da câmara, enviadas por *e-mail*, entregues em disquetes e outros tipos de mídia.

Outro exemplo: o servidor responsável pela elaboração das pautas e das atas elabora e grava o arquivo na pasta “meus documentos” no “seu” computador. Se verificado algum erro, estando ausente o “responsável”, ou refazia-se o documento ou aguardava-se seu retorno.

Por sua vez, a nomenclatura de arquivos não respeita qualquer padronização. Cada usuário nomeava seus arquivos da forma que entendia como mais adequada. Com isso, para saber o conteúdo do arquivo de trabalho era preciso abri-lo. Também era inviável a utilização desses arquivos no Sistema de Apoio (SAJ) sem um tratamento prévio.

O controle do fluxo de memorandos, ofícios e outros expedientes recebidos ou enviados no 1CC-MF e na CSRF é feito manualmente, em pastas, fichas e livros de anotações. Não há registros sistematizados dos prazos das demandas. São recebidos e encaminhados mais de cem expedientes a cada mês. Os documentos são replicados por fotocópia; alguns deles dezenas de vezes. Para saber se um prazo ou demanda foi atendido, faz-se necessário rastrear o andamento fisicamente. Além da probabilidade do não-cumprimento dos prazos, especialmente os que dependem de acompanhamento de certos PAFs, a exemplo das ordens judiciais para envio de cópia de acórdão após o julgamento, há retrabalho e desperdício de tempo com a procura e a catalogação de documentos.

O cenário mais grave, no entendimento do autor, é o tratamento dos arquivos eletrônicos produzidos nos PAFs em julgamento e demais documentos de trabalho relacionados à atividade fim dos Conselhos. A solução proposta, aliás, já foi aceita – é a centralização de todos os diretórios e pastas de trabalho em um único computador (servidor) ligado em rede. Esse arquivo respeita os seguintes princípios:

- Tudo o que os conselheiros e os servidores produzem é destinado ao órgão e, respeitada a autoria intelectual, deve estar sempre disponível ao Conselho, inclusive durante a elaboração.

- O servidor de rede utilizado para o armazenamento desses arquivos possui serviço diário de extração de cópia de segurança, evitando a perda de dados.
- Os diretórios de trabalho e pastas são impessoais, relacionados aos setores, às atividades e aos usuários. Logo, não há uma pasta de trabalho para o conselheiro “José da Silva”, e sim para o CONS101_08 (conselheiro nº 8 da 1ª Câmara do Primeiro Conselho); caso o conselheiro José da Silva deixe o órgão, algum outro irá ocupar a vaga e utilizará a mesma pasta.
- As pastas possuem permissões de acesso para leitura, cópia ou alteração de arquivos preestabelecidas. Logo, um conselheiro da 1ª Câmara não tem permissão, sequer de leitura, a uma pasta da 7ª Câmara.
- Não é permitido aos usuários criar subpastas ou alterar a estrutura dos diretórios. A manutenção fica a cargo dos administradores de rede, inclusive a atualização dos manuais e do catálogo de usuários e permissões.
- Os usuários podem elaborar os documentos em sua estação de trabalho, mas devem replicá-los diariamente na respectiva pasta em rede.

Quanto à nomenclatura de arquivos, estão sendo estabelecidas regras padronizadas para os 13 primeiros caracteres do novo documento, a partir dos quais será possível identificar o tipo de documento, o setor, o autor e outras informações relevantes. Os demais caracteres são livres para que o usuário possa continuar fazendo uma nomenclatura própria.

Com base na padronização da nomenclatura dos diretórios e das pastas de trabalho em rede, bem como dos arquivos, é possível criar índices e possibilitar sua visualização no SAJ. Exemplo: todos os acórdãos do Primeiro Conselho, após formalizados, são gravados na pasta Acórdãos_Formalizados, sendo os arquivos identificados pelas letras AC, código numérico da câmara e o número do recurso, exatamente nessa sequência; basta definir essa regra no SAJ e o sistema busca

na aludida pasta o arquivo, quando selecionado pelo usuário. De igual forma irá ocorrer com as peças relevantes dos PAFs, a exemplo da decisão de primeira instância.

O gerenciamento dos ofícios, dos memorandos e dos demais documentos administrativos dos Conselhos está sendo aprimorado com uma ferramenta de GED (Gerenciamento Eletrônico de Documentos) simplificada, cujo desenvolvimento está a cargo do próprio Centro de Informática dos Conselhos, a qual contempla as particularidades do órgão e suas necessidades. A primeira providência é a digitalização de todos os documentos entrados cadastrando-se a respectiva demanda.

9 TRANSMISSÃO AO VIVO DAS SESSÕES DE JULGAMENTO PELA INTERNET

A transmissão ao vivo pela internet é feita com a instalação de microfones e de uma ou mais câmaras de vídeo no local do evento para captar as imagens e os sons em sistema digital. Essas imagens e sons são enviados para um *encoder*,¹³ que transforma o sinal e transfere para o servidor de *streaming*¹⁴ em tempo real.

Qualquer pessoa em qualquer parte do mundo que estiver conectada à internet pode assistir à transmissão, e normalmente não é necessário instalar um programa para isso no computador, os próprios sistemas operacionais em uso na grande maioria dos equipamentos (Windows, Linux) dispõem de ferramentas compatíveis.

Em termos de transmissão pela internet, a qualidade de som e imagem vai depender muito da conexão que o usuário possua. Privilegiando-se a qualidade de som é possível propiciar transmissão contínua, de qualidade, a qualquer usuário.

Durante a transmissão, todas as imagens podem ser gravadas em fitas. Após o término do evento ou apresentação, esse material é digitalizado e convertido, podendo ser gravado em DVD.

13 *Encoder* – programa que efetua o empacotamento de mídia digital.

14 *Streaming* – é uma forma de transmitir áudio e vídeo através da internet, mas com uma particularidade muito especial: não é necessário baixar um arquivo inteiro para escutar o áudio ou assistir ao vídeo. Isso permite, entre outras coisas, transmissão ao vivo de rádio e TV através da internet.

Os Conselhos de Contribuintes têm condições de obter as câmaras e os microfones para equipar os plenários até mesmo em depósitos de materiais apreendidos da RFB. Um computador comum pode realizar o *encoder*, e um servidor, o *streaming*.

O mais importante é dispor de uma rede interna com equipamentos que suportem as transmissões simultâneas para o servidor de todos os plenários e a seguir para a internet, possibilitando centenas de acessos externos. Tais condições e recursos devem ser propiciados pelo Serpro, haja vista que essa empresa pública realiza, com exclusividade, os serviços de informática para todos os órgãos do Ministério da Fazenda.

Diversos órgãos públicos, tribunais, empresas e veículos de comunicação realizam transmissões ao vivo pela internet com a utilização dessa tecnologia. Cite-se aqui apenas as sessões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que podem ser assistidas pela internet no sítio da TV Justiça.¹⁵

Como se vê, a transmissão ao vivo das sessões de julgamento é um procedimento inovador nos Conselhos, de baixo custo e rápida implantação, com diversos ganhos, dentre os quais se destacam:

- maior transparência nos julgamentos;
- possibilidade de todos os interessados acompanharem os julgamentos em tempo real, de suas localidades, especialmente os contribuintes e seus advogados;
- acompanhamento pelas unidades autuantes da RFB responsáveis pelos PAFs sem a necessidade de deslocamento dos auditores até Brasília, *com a possibilidade de acesso simultâneo aos principais documentos digitalizados do PAF*, através do SAJ pela intranet;
- redução de custos de deslocamento de auditores aos Conselhos para acompanhamento presencial das sessões;
- *disseminação das atividades e da jurisprudência dos Conselhos a toda a sociedade*. Alguns julgamentos são verdadeiras aulas de aplicação do direito tributário na prática.

15 www.tvjustica.com.br

A transmissão das sessões do Conselho ao vivo, aliada à disponibilização da minuta do acórdão no sistema Decisões-W, imediatamente após a formalização, que por sua vez deverá ser realizada no prazo médio de 45 dias, facilitará às partes (contribuintes e Fazenda Nacional) a compreensão dos julgados e a interposição de embargos consistentes, caso verifiquem incorreções, omissões ou contradições nos acórdãos.

10 DIAGNÓSTICO DOS PROCESSOS DE TRABALHO, PROCEDIMENTOS E TRAMITAÇÃO DE PAF NO PRIMEIRO CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Além da implantação do SAJ e da transmissão ao vivo das sessões de julgamento, é preciso aprimorar os processos de trabalho nos Conselhos e capacitar os servidores de apoio.

Em números absolutos, o quadro de apoio do 1CC-MF de 2005 até hoje (62 servidores, sendo 14 ATRFBs, nova denominação dos TRFs) é exatamente o dobro do quantitativo que as DRJs de Campinas, Juiz de Fora e Brasília somadas possuíam em 2006 (31 servidores, sendo 20 ATRFBs).

Ocorre que o somatório da quantidade de PAFs novos entrados nessas três DRJs nos anos de 2005 e 2006 (21.961 ao todo)¹⁶ foi praticamente o dobro da quantidade que ingressou no 1CC-MF naquele período (11.150).¹⁷ A quantidade total de PAFs julgados por essas três DRJs nos anos de 2005 e 2006 foi de 20.991, superior ao dobro do 1CC-MF, sem contar as diligências e outras saídas definitivas.

Portanto, o somatório do fluxo de processos nas DRJs de Campinas, Juiz de Fora e Brasília seguramente é superior ao dobro do 1CC-MF.

É certo que o 1CC-MF realiza alguns procedimentos a mais com os processos que as DRJs, dentre eles enviar e receber processos para as representações dos conselheiros na RFB e para os procuradores da Fazenda Nacional, além de cuidar dos deslocamentos mensais dos

¹⁶ Fonte: CP das DRJs.

¹⁷ Fonte: Sincon dos Conselhos.

conselheiros. Por sua vez, as DRJs alimentam os sistemas de controle da RFB, tais como o Profisc, o Sief e o Decisões-W, que não é feito no 1CC-MF, ainda. É certo, também, que essas DRJs estavam com déficit de pessoal de 20%, conforme informação dos gerentes daquelas unidades ao gabinete RFB.

Todavia, a diferença é muito significativa: tomando-se por base o quadro de apoio satisfatório esperado por essas três DRJs, 37 servidores, teríamos em 2005/2006 um servidor para cada 50,6 PAFs trabalhados e movimentados por mês; já o 1CC-MF contava com um funcionário de apoio para cada 14,5 processos trabalhados e movimentados por mês.

É preciso também mudar esse quadro, para tanto foram realizadas pesquisas de campo, mapeamento de atividades e outras análises, com os seguintes objetivos.

- avaliar os processos de controle da tramitação dos Processos Administrativos Fiscais (PAFs) no 1CC-MF e propor melhorias;
- identificar e analisar os processos de trabalho e os procedimentos das diversas câmaras do 1CC-MF;
- eleger as práticas de máximo benefício, por meio da comparação daquelas utilizadas nas diversas câmaras;
- propor a racionalização dos processos organizacionais de controle dos processos em julgamento.

Com o objetivo de avaliar os processos de controle da tramitação dos PAFs no 1CC-MF e viabilizar a proposta de melhorias, a pesquisa foi realizada com uma abordagem predominantemente qualitativa de coleta e análise de dados.

Visando a embasar o estudo de caso, buscou-se investigar, por meio de pesquisa bibliográfica, conceitos e princípios aplicáveis na identificação de desvios e falhas percebidas, prováveis causas e sugestões de soluções para o problema detectado.

A coleta de dados desenvolveu-se de forma gradativa, dos aspectos mais genéricos até os mais específicos relativos ao sistema e ao

ambiente que envolve o controle dos PAFs. A pesquisa documental foi importante para a captação de informações cruciais, complementando a coleta qualitativa de dados.

A escolha dos participantes para responder às entrevistas foi baseada em critérios qualitativos, como conhecimento da área, experiência com o objeto de estudo e contato com pessoas envolvidas no processo/procedimento. Na pesquisa qualitativa, todas as pessoas que participam da pesquisa são reconhecidas como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que identificam.

A pesquisa documental constituiu-se em consulta a monografias, livros, protocolos de controle das câmaras do 1CC-MF e ao Regimento Interno.

A etapa seguinte foi a confecção de fluxogramas com base na observação *in loco* da execução dos processos/procedimentos e nas entrevistas informais feitas com os servidores das câmaras, possibilitando o desenho destes, a visualização da situação atual e a identificação de possíveis desperdícios.

A entrevista foi o último instrumento utilizado para preencher as lacunas que os demais não conseguiram. O quadro a seguir apresenta as variáveis selecionadas e as respectivas perguntas associadas, submetidas à percepção dos chefes de secretaria da câmara.

Quadro 1

Variáveis	Perguntas
Controle	a – Quais os controles utilizados para a tramitação dos PAFs? b – Qual o tempo necessário para efetuar cada registro de controle? c – Qual a dificuldade para se confeccionar relatórios mensais, como o Controle de Litígios Fiscais? d – Existe manual que descreva como fazer os registros de controle?

Variáveis	Perguntas
Comunicação	e – Em caso de dúvida quanto a um procedimento, a quem ou a que você recorre? f – Você já participou de algum treinamento ou curso sobre o PAF ou o Regimento Interno ?
Rotina	g – Como é feita a separação dos lotes de PAF para distribuição? h – Existe algum processo/procedimento alternativo para a tramitação de PAF menos complexos?
Operação	i – Quais as dificuldades para a confecção da pauta de julgamentos? j – De que forma são solicitadas a conclusão e a devolução dos PAFs já julgados que permanecem em poder do conselheiro ou procurador além do prazo regimental?

O teste piloto do roteiro de entrevista demonstrou que as respostas a algumas perguntas não levavam à solução do problema levantado, e como consequência, depois de feitas alterações no roteiro, a entrevista foi realizada.

A etapa de análise correspondeu à correlação de todos os dados coletados nas etapas anteriores e à apresentação da conclusão sobre o problema.

Finalmente, com base na fundamentação teórica, buscaram-se causas prováveis e possíveis soluções para as falhas e os desvios detectados.

Os dados coletados pela pesquisa documental e pela observação *in loco* possibilitaram identificar os processos/procedimentos de controle dos PAFs existentes no 1CC-MF, evidenciando a existência de variações no modo de sua realização e o desperdício de recursos.

Descrever os processos existentes foi fundamental, pois muitas vezes estes nunca haviam sido descritos ou até mesmo vistos como processos, permitindo analisá-los com maior abrangência.

Iniciando a descrição dos processos/procedimentos, observou-se o fato de todas as câmaras controlarem a tramitação dos PAFs das duas formas descritas abaixo, que são os livros de protocolo e o Sincon.

Relativamente aos livros de protocolo, observaram-se duas situações distintas: quando o PAF era encaminhado ao procurador da Fazenda Nacional, todas as câmaras registravam no livro Protocolo do Procurador; quando era encaminhado aos conselheiros, registravam em diferentes livros, de acordo com o entendimento e o interesse do chefe de secretaria, como pode ser constatado no quadro a seguir.

Quadro 2

Câmara	Livro Protocolo do Conselheiro	Livro Protocolo das Sessões
Primeira Terceira Quarta	Sorteio para relato Retorno de resolução Embargo para relato Formalização	Vista do conselheiro Empréstimo a conselheiro Exame
Segunda Sexta	Sorteio para relato Retorno de resolução Embargo para relato Exame	Formalização Vista do conselheiro Empréstimo a conselheiro
Quinta	Sorteio para relato Retorno de resolução	Formalização Vista do conselheiro Empréstimo a conselheiro Embargo para relato Exame
Sétima Oitava	Sorteio para relato Retorno de resolução Empréstimo a conselheiro	Formalização Vista do conselheiro Embargo para relato Exame

A outra forma de controle é o Sincon, sistema informatizado implantado em 1998, no qual constam todas as informações sobre a tramitação dos PAFs desde 1995 e a partir do qual os principais documentos das câmaras, como pautas de julgamento, atas e ementários, são produzi-

dos para publicação e posterior encadernação e guarda no Centro de Documentação.

O exame da distribuição dos PAFs evidenciou que depois de realizado o sorteio era anexado a cada PAF um despacho que em algumas câmaras era assinado pelo presidente e em outras pelo chefe da secretaria, informando tal distribuição.

A observação do transcorrer das sessões de julgamento possibilitou detectar, ainda, diferenças entre os trabalhos de cada câmara, chamando a atenção o fato de apenas uma dispor de servidor acompanhando seu desenvolvimento.

Normalmente, as pessoas contam aos analistas o que pensam que deveriam estar fazendo; aquilo de que conseguem se lembrar ou o que lhes disseram para falar; elas não contam o que realmente fazem. O que as pessoas fazem e o que dizem que fazem raramente coincide.

Por esse motivo, e com o objetivo de compreender os processos/procedimentos, uma vez que a experiência propicia uma ideia mais clara do que realmente importa e do que não importa, é que se optou pela entrevista como último instrumento de pesquisa, obtendo-se as seguintes respostas:

- a) Quais os controles utilizados para a tramitação dos PAFs? Todos os participantes afirmaram utilizar os livros de protocolo e o Sincon.
- b) Qual o tempo necessário para efetuar cada registro de controle? Todos informaram não ter como precisar por nunca terem se preocupado com esse dado.
- c) Qual a dificuldade para se confeccionar relatórios mensais, como o Controle de Litígios Fiscais? A resposta unânime referiu-se ao tempo gasto para fazer os relatórios, tendo em vista ser necessário buscar os dados em fontes diversas, como guias de encaminhamento de PAFs e livros, pois o Sincon não oferece a opção de apresentação dos dados no formato desejado.
- d) Existe manual que descreva como fazer os registros de controle? Todos afirmaram desconhecer a existência de um manual, observando que seria muito proveitosa sua confecção.

- e) Em caso de dúvida quanto a um procedimento, a quem ou a que você recorre? Sete afirmaram recorrer primeiramente ao RI-CC, e um primeiramente à Secex.
- f) Você já participou de algum treinamento ou curso sobre o PAF ou o Regimento Interno? Cinco dos oito chefes participaram de curso a respeito da legislação que rege o PAF, porém ninguém participou de curso sobre o Regimento Interno.
- g) Como é feita a separação dos lotes de PAF para sorteio? Três chefes afirmaram que primeiramente são separados os de maior valor discutido, dando-se prioridade a estes, considerando-se, depois, a ordem cronológica de entrada na câmara. A ordem cronológica é o critério único nas demais câmaras.
- h) Existe algum processo/procedimento alternativo para a tramitação de PAF menos complexos? Todos afirmaram não haver tratamento diferenciado para os PAFs, independentemente de sua complexidade e similaridade ou da jurisprudência.
- i) Quais as dificuldades para a confecção da pauta de julgamentos? Todos afirmaram que pelo fato de ser gerada de dados já disponíveis no Sincon não há dificuldade na confecção de pautas de julgamentos, atas ou ementários.
- j) De que forma é solicitada a conclusão e a devolução dos PAFs já julgados que permanecem em poder do conselheiro ou procurador além do prazo regimental? Todos afirmaram que a solicitação é feita pela impressão de lista obtida no Sincon, constando o PAF pendente, entregue, sob recibo, ao conselheiro ou procurador que estiver com ele em seu poder.

De acordo com os dados coletados na pesquisa documental, constatou-se que as variações existentes nos processos/procedimentos de controle eram fruto de adaptações dos próprios chefes de secretaria, acarretando a existência de registros duplicados e desnecessários.

Relativamente aos livros, o Protocolo dos Conselheiros e o Protocolo das Sessões são utilizados pelas câmaras há mais de 25 anos, não existindo padronização de seu uso. A principal função daqueles

livros, como a do Protocolo do Procurador, é captar assinaturas e identificar o responsável pelo PAF, dando maior segurança aos chefes de secretaria.

Observou-se que o registro em tais livros invariavelmente ocasionava atraso na entrega dos respectivos PAFs aos conselheiros e retardamento em sua tramitação, posto que a maioria reside fora de Brasília e permanece nesta cidade durante uma semana a cada mês, passando a maior parte desse tempo em plenário e, por vezes, retornando a sua cidade de origem sem receber os PAFs, isso acontecendo somente no mês seguinte.

O Sincon tem seus registros atualizados no final de cada dia útil, e a partir dele a página eletrônica na internet¹⁸ é alimentada, possibilitando a divulgação de informações sobre a tramitação dos PAFs, a jurisprudência, as pautas de julgamento, o calendário das sessões, além do Regimento Interno, da lista de titulares e conselheiros.

Constatou-se que de cada registro efetuado há a previsão de emissão de guias e relatórios pelo próprio sistema, com campos para a identificação do emissor e do receptor dos PAFs, que podem ser impressos e assinados para fins de controle, o que ocorre somente em alguns casos.

Notou-se que o despacho de distribuição era totalmente desnecessário, posto que o nome do relator e sua assinatura compõem o acórdão, obrigatoriamente anexado ao PAF quando enviado à DRJ. Tal providência acarretava, ainda, maior lentidão na entrega do PAF ao relator, pois o sorteio era realizado no primeiro dia de sessão, e o despacho exigia a assinatura do presidente ou chefe de secretaria, o que muitas vezes não acontecia a tempo.

A presença de servidor acompanhando a realização das sessões demonstrou ser um facilitador do controle dos PAFs, tendo em vista as alterações em sua situação, como pedido de vista ou empréstimo para estudo por outro conselheiro que não o relator, podem ser observadas e anotadas no momento em que ocorre.

18 www.conselhos.fazenda.gov.br

Os fluxogramas, confeccionados com base na observação *in loco* da execução dos processos/procedimentos e das entrevistas informais, possibilitaram a visualização das diferenças existentes entre as câmaras, facilitando a análise e a compreensão dos desvios e do retrabalho.

De acordo com os dados coletados por meio das entrevistas roteirizadas, foi constatado que os controles existentes são realizados empiricamente, impossibilitando ao servidor detectar o tempo gasto em cada registro e os pontos de desperdício de recursos, dificultando, ainda, a realização de relatórios gerenciais por estarem dispersos. O fato de não existir norma complementar mais específica dificulta a solução dos problemas apresentados e uma tomada de decisão padronizada, motivando uma percepção negativa da variável Controle.

Foi verificado, ainda, não haver troca de informações entre as câmaras, dificultando a implantação de decisões de forma padronizada, o que se agrava pela não-realização de treinamentos que poderiam facilitar a solução de problemas. Entretanto, a disseminação de informações na internet a contribuintes, conselheiros, repartições da Receita Federal e ao Poder Judiciário proporciona uma percepção neutra da variável Comunicação.

Também foi constatada a inexistência de procedimento alternativo para a tramitação de PAF menos complexo, como nas situações de matérias idênticas ou de jurisprudência já pacificada, denotando uma percepção negativa da variável Rotina.

Por fim, detectou-se que tanto a confecção das pautas de julgamento, das atas e dos ementários quanto a exigência de cumprimento dos prazos regimentais pelos conselheiros e procuradores são facilitadas pela utilização do Sincon, que proporciona condições para estes procedimentos, sendo a variável Operação considerada positiva.

A busca da melhor concepção orgânica bem como da integração e da simplificação de rotinas de trabalho tornou-se de fundamental importância nas organizações contemporâneas, sejam elas públicas ou privadas, a fim de buscar a redução de tempo e custos e, principalmente, a melhoria contínua da qualidade.

De acordo com os dados coletados, e depois de sua análise, visando a responder ao questionamento “Como agilizar a tramitação dos Processos Administrativos Fiscais no Primeiro Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda?”, foi possível concluir que:

- Os livros de protocolo acarretam desperdício de recursos, dificultando o prazo de entrega dos PAFs aos conselheiros e procuradores e protelando sua tramitação. Além desse fato, os dados utilizados para os relatórios gerenciais apresentam-se distribuídos nas folhas desses livros e nas guias, dificultando a confecção destes.
- O Sincon dispõe das informações indispensáveis à produção dos relatórios gerenciais, podendo emitir guias e formulários para comprovar o recebimento dos PAFs, não apresentando aqueles relatórios por problemas de configuração.
- Existem procedimentos alternativos para a tramitação de PAFs menos complexos, como nas situações de matérias idênticas ou de jurisprudência já pacificada.
- Inexistem normas complementares ao Regimento Interno, bem como manual de procedimentos, configurando grande entrave na solução de problemas ocorridos no dia a dia.
- Os servidores estão desatualizados e não detêm todas as informações necessárias ao desenvolvimento de seus trabalhos.
- A troca de informações entre as câmaras não ocorre com constância, impedindo a definição de processos/procedimentos unificados e padronizados.

As melhorias recomendadas, visando à utilização de práticas de máximo benefício com a racionalização dos processos organizacionais de controle dos PAFs, são as seguintes:

- eliminação dos livros, implementando sua substituição pelos formulários retirados do próprio sistema Sincon, obtidos mais rapidamente e que atualizam o controle do PAF automaticamente, possibilitando o melhor aproveitamento dos recursos. Tais formulários, já disponíveis, porém ainda não utilizados amplamente, manteriam a segurança atualmente existente, agregando rapidez ao processo/procedimento;

- levantamento das informações que devem constar nos relatórios gerenciais, possibilitando ao Serpro o desenvolvimento destes. Dessa forma, estaria sendo maximizada a utilização dos recursos e minimizados os esforços;
- definição de procedimentos alternativos para PAFs menos complexos, neste caso havendo duas soluções – uma imediata e outra em curto prazo. De imediato seria a preparação dos lotes de PAFs para sorteio a relator considerando-se atributos que pudessem agilizar sua análise e seu julgamento, como similaridade de matéria discutida. Em curto prazo a implantação de súmulas para matérias pacificadas no 1CC-MF, prerrogativa já prevista no Regimento Interno e de aplicação obrigatória pelas câmaras;
- expedição de norma complementar ao Regimento Interno, por meio de portaria do presidente do 1CC-MF, bem como produção de manual de procedimentos, que seria fruto da análise aprofundada dos processos de trabalho existentes;
- participação dos servidores, com a maior brevidade, em treinamento sobre a legislação do processo administrativo-tributário e sobre o Regimento Interno, a fim de que adquiram os conhecimentos necessários para a solução das dúvidas e dos problemas que surgem na consecução de seus trabalhos, possibilitando ainda que estes tenham maior segurança em suas ações e possam trocar informações com maior regularidade.

Há de ser observado, ainda, que as recomendações aqui expostas são plenamente aplicáveis por não dependerem de tomada de decisão de nível hierárquico superior ao presidente da organização, o que sabidamente se torna um grande obstáculo no serviço público.

A pesquisa desenvolvida no Primeiro Conselho de Contribuintes permitiu observar a inclusão de etapas extras nos processos/procedimentos, em geral implantados pelos próprios executantes, visando a criar facilidades e a sanar erros, porém acarretando ambiguidade de responsabilidade e autoridade, além de redundância de etapas.

A entrevista roteirizada feita com os chefes de secretaria de câmara demonstrou que estes apresentavam uma tendência a relatar o que de-

veriam fazer, e não o que estavam fazendo de fato, com isso algumas deduções acabaram sendo feitas, podendo ter ocorrido distorções em sua análise.

Outro aspecto restritivo a ser observado é o fato de a pesquisa ter sido feita apenas com os chefes de secretaria, haja vista que o autor não dispôs de tempo hábil para captar as informações e as impressões dos demais servidores, subordinados àqueles ou presidentes de câmara.

Além das observações, das conclusões e das recomendações apresentadas anteriormente, para que o Primeiro Conselho de Contribuintes consiga atingir seus objetivos, maximizando a utilização de seus recursos humanos, materiais e tecnológicos, sugere-se que seja considerada a necessidade de que as mudanças sejam precedidas de planejamento, com definição de prioridades e a participação de seus servidores, peças fundamentais na consecução de suas atividades.

Outras necessidades relevantes:

- remodelagem da estrutura física para adequar o ambiente de trabalho aos novos processos/procedimentos, especialmente a concentração dos PAFs em um único local, devidamente catalogados, em condições de digitalizar suas principais peças e, a seguir, inseri-las no sistema de apoio ao julgamento (SAJ);
- concentração do atendimento aos contribuintes e aos advogados em apenas dois locais – o protocolo no térreo e a secretaria geral na sobreloja – uniformizando-se as informações e evitando o trânsito de pessoas no prédio.

11 PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO DOS CONSELHOS

A importância dos Conselhos de Contribuintes e da CSRF pode ser aquilatada pela quantidade de novos PAFs e, principalmente, pelo montante dos créditos tributários encaminhados aos órgãos a cada mês. No período de janeiro/2005 a junho/2007 (intervalo de trinta meses), verificaram-se as seguintes entradas de novos PAFs para julgamento:

Quadro 3

Conselho e CSRF	Quant. processos	Valor total (R\$)	Quant. média mensal	Valor médio mensal (R\$)
1CC-MF	15.054	78.620.896.507	502	2.620.696.550
2CC-MF	12.001	39.045.888.220	400	1.301.529.607
3CC-MF	7.507	8.575.977.120	250	285.865.904
CSRF	5.461	27.147.642.039	182	904.921.401
Total	40.023	153.390.403.885	1.334	5.113.013.463

Por sua vez, os estoques de PAFs aguardando julgamento ou apreciação atingiram em 01/08/2007 os montantes de:

Quadro 4

Conselho e CSRF	Quant. processos	Valor total (R\$)
1CC-MF	8.195	37.049.095.978
2CC-MF	6.447	15.860.714.717
3CC-MF	3.782	5.007.485.944
CSRF	3.986	25.324.410.080
Total	22.410	83.241.706.719

Nessas quantidades e valores de PAFs entrados e estoques não estão incluídos os valores relativos aos PAFs de contribuições previdenciárias transferidos do Conselho de Recursos da Previdência Social para o 2CC-MF em face da unificação da Secretaria da Receita Previdenciária com a Secretaria da Receita Federal. *Em outubro/2007, o crédito tributário em julgamento nos Conselhos e na CSRF ultrapassou R\$ 100 bilhões de reais.*

É do interesse da Fazenda Nacional que o julgamento desses PAFs seja realizado com correção, transparência e agilidade. Isso porque aproximadamente 78,3% do crédito tributário constituído de ofício na RFB, mediante ação fiscal direta, tem sido objeto de impugnação e, posteriormente, recurso aos Conselhos de Contribuintes.¹⁹ As decisões dos Conselhos formam jurisprudência administrativa, servindo de parâmetro para as fiscalizações e de referencial para o julgamento no Judiciário. Além disso, o cancelamento das exigências indevidas evita que a Fazenda Nacional venha a arcar com sucumbências nas ações judiciais.

No período de janeiro/2005 a julho/2007, o prazo médio de permanência dos PAFs no Primeiro Conselho de Contribuintes até o julgamento foi de 15 meses; já na CSRF o prazo foi de 13 meses. Todavia, a permanência média total foi superior a 21 meses, em face dos procedimentos de formalização dos acórdãos e dos despachos.²⁰

É preciso reduzir esses prazos. E mais: há interesse da RFB que os contribuintes sejam intimados das decisões dos Conselhos, via postal, no momento da expedição dos PAFs, o que agilizaria o procedimento de cobrança, para isso é preciso ajustar o crédito tributário devido em face da decisão proferida com absoluta segurança.

Por seu turno, os novos Regimentos Internos dos Conselhos de Contribuintes e da CSRF estabelecem a implantação de uma série de procedimentos visando a garantir máxima transparência e imparcialidade nos julgamentos, bem como acompanhar a produtividade dos conselheiros.

É imperioso dotar os Conselhos de Contribuintes e a CSRF de uma estrutura administrativa mínima, no curto prazo, visando ao atendimento dessas demandas.

Atualmente, toda administração do Primeiro Conselho de Contribuintes e da Câmara Superior de Recursos Fiscais está a cargo de um só Presidente (DAS²¹ 101.4) e de um Secretário-Executivo (DAS

19 Percentual médio dos anos de 1996 a 2003. Fonte: Sistemas Profisc e Ação Fiscal da RFB.

20 Fonte: Sistema de Acompanhamento de Processos dos Conselhos de Contribuintes (Sincon).

21 DAS – Cargo de Direção e Assessoramento Superior; FG – Função Gratificada (vide Medida

101.1). São mais de sessenta servidores de apoio, além de 82 conselheiros, com 64 deslocando-se mensalmente a Brasília para realizar os julgamentos.

O presidente do Primeiro Conselho de Contribuintes tem ainda a incumbência técnica de presidir uma câmara do Conselho e as quatro turmas da CSRF. São muitas atribuições, tanto gerenciais quanto técnicas. Logo, além de ser eclético, necessita formar uma equipe direta de apoio coesa e capacitada, tal qual possuiu a maioria das DRJs. Registre-se que a maioria das DRJs conta com três chefias cada, com DAS 1.01, para coordenação de suas equipes de apoio, extremamente capacitadas. Enquanto o 1CC-MF tem apenas um secretário-executivo, que ainda cuida da CSRF, e 12 servidores com FG. Isso explica, em parte, a melhor produtividade das DRJs.

A composição paritária, a publicidade dos atos, a visibilidade, a projeção e a importância do 1CC-MF exigem do administrador outros atributos: serenidade nas atitudes, segurança nas posições e firmeza nos procedimentos. A tarefa é árdua.

Vejamos a estrutura atual de cargos do Primeiro Conselho de Contribuinte e da CSRF estabelecida no Anexo II do Decreto nº 6.193 de 22/08/2007:

Provisória nº 375 de 2007).

Quadro 5

Conselhos de Contribuintes	Quant.	Denominação cargo/função	DAS/FG
1º Conselho de Contribuintes	1	Presidente	101.4
	7	Presidente de câmara	101.2
	1	Secretário-executivo	101.1
	3	—	FG-1
	7	—	FG-3
2º Conselho de Contribuintes	1	Presidente	101.4
	5	Presidente de câmara	101.2
	1	Secretário-executivo	101.1
	1	Chefe de serviço	101.1
	8		FG-1
3º Conselho de Contribuintes	1	Presidente	101.4
	2	Presidente de câmara	101.2
	1	Secretário-executivo	101.1
	2		FG-1
	3		FG-3
Câmara Superior de Recursos Fiscais	3	—	FG-1
	1	—	FG-2

Registre-se que os presidentes de câmara têm perfil técnico e estão incumbidos de administrar o julgamento em suas respectivas câmaras, logo não participam da gestão e da administração do órgão.

Compara-se com a estrutura do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), outro órgão de natureza colegiada do Ministério da Fazenda, também estabelecida no Anexo II do Decreto nº 6.193 de 22/08/2007:

Quadro 6

Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)	Quant.	Denominação cargo/função	DAS/FG
	1	Presidente	101.6
	1	Assessor técnico	102.3
	1	Assistente	102.2
Gabinete	1	Chefe	101.4
Divisão	2	Chefe	101.2
Serviço	2	Chefe	101.1
Secretaria-Executiva	1	Secretário-executivo	101.5
	9	Assessor	102.4
	1	Assessor técnico	102.3
Diretoria de Análise e Fiscalização	1	Diretor	101.5
Coordenação-Geral de Análise	1	Coordenador-geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
Coordenação-Geral de Fiscalização	1	Coordenador-geral	101.4
Coordenação	2	Coordenador	101.3
	5		FG-1
	1		FG-2

Compare-se, ainda, com a nova estrutura do Conselho de Recursos da Previdência Social, ao qual compete a jurisdição administrativa e o controle das decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (Anexo II do Decreto nº 6.193 de 22/08/2007).

Quadro 7

Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)	Quant.	Denominação cargo/função	DAS/FG
Coordenação	1	Presidente do Conselho	101.4
	1	Coordenador	101.3
	1	Assistente técnico	102.1
Divisão	2	Chefe	101.2
Serviço	2	Chefe	101.1
Câmara	4	Presidente de câmara	101.2
Serviço de secretaria de câmara	4	Chefe	101.1
Junta	29	Presidente de junta	101.1
	30	—	FG-1
	6	—	FG-3

Na comparação da estrutura administrativa do 1CC-MF/CSRF com a do Coaf, órgãos colegiados integrantes do MF, observa-se que: enquanto o 1CC-MF/CSRF conta com apenas um secretário-executivo (DAS 101.1), o Coaf possui um gabinete com cinco funções, com o chefe sendo DAS 101.4, e uma secretaria-executiva com 11 funções, sendo um secretário com DAS 101.5). Além disso, o presidente do Coaf possui um assessor técnico (DAS 1.03) e um assistente (DAS 101.2).

É certo que o Coaf e o 1CC-MF/CSRF exercem atividades distintas, mas essa Secretaria Executiva tem condições de realizar uma avaliação técnica que certamente vai apontar a profunda deficiência desses órgãos (1CC-MF/CSRF).

Por seu turno, a comparação das estruturas administrativas do 1CC-MF/CSRF com o CRPS é facilitada, pois, embora de outro ministério, o CRPS é semelhante ao 1CC-MF/CSRF.

Ocorre que o CRPS possuía seis câmaras, duas foram transferidas para o Segundo Conselho de Contribuintes do MF. Restaram quatro câmaras e 29 juntas no CRPS, com a estrutura administrativa para esse fim contando com seis funções de Assessoramento Superior (um DAS 101.3, dois DAS 101.2, dois DAS 101.1 e um DAS 102.1). Registre-se que o CRPS não realiza gestão orçamentária e financeira, ao contrário do 1CC-MF/CSRF.

As comparações acima, embora superficiais, prestam-se para ilustrar as dificuldades enfrentadas pelo presidente do 1CC-MF/CSRF, isso apenas na administração dos órgãos. Registre-se ainda que o fluxo de PAF para julgamento no 1CC-MF/CSRF é comparável ao somatório de duas Delegacias de Julgamento da Receita Federal do Brasil (DRJ), de maior porte, possuindo cada uma delas três serviços de apoio, todos contemplados com DAS 101.1, conforme Regimento Interno da RFB, aprovado pela Portaria MF nº 95 de 2007.

O secretário-executivo do Ministério da Fazenda, dr. Nelson Machado, em reunião realizada no dia 20/08/2007 para tratar do chamado Macroprocesso de Crédito Tributário, mostrou-se empenhado na busca de soluções para agilizar o recebimento dos créditos tributários da Fazenda Nacional. Os Conselhos de Contribuintes fazem parte desse Macroprocesso, portanto devem ser fortalecidos. Uma corrente é quão forte seu elo mais fraco.

Existem propostas de aperfeiçoamento da estrutura dos Conselhos e da CSRF que dependem de alterações de dispositivos legais, sendo de bom alvitre a realização de amplos debates, haja vista a visibilidade e a importância desses órgãos, porém há de se agir com objetividade, haja vista que as necessidades do 1CC-MF/CSRF são prementes.

Algumas propostas têm por premissa a justaposição, com os presidentes atuais passando a ser presidentes de seções com DAS 101.4 (seria necessário o dobro de DAS unitário, que hoje é de 35,6). Na proposta aqui trazida seriam mantidos os mesmos 35,6 DAS unitário. A diretriz básica é fazer “mais com menos”, racionalização de procedimentos e recursos.

Atualmente os Conselhos e a CSRF possuem 44 cargos. A estrutura unificada dos Conselhos, ora proposta, teria os seguintes cargos:

Quadro 8

Nova estrutura com unificação				
Conselho de Contribuintes			DAS Unitário	Total de DAS Unitário
1	Presidente	101.4	3,23	3,23
3	Presidente-adjunto	101.3	1,91	5,73
8	Presidentes de câmara	101.2	1,27	10,16
1	Secretário-executivo	101.2	1,27	1,27
11	Chefes de serviço	101.1	1	11
21	Chefes de seção	FG-1	0,2	4,2
45	Totais			35,59

Alguns DASs e FGs poderiam ser convertidos em FCT,²² cujo valor da remuneração efetiva é maior.

Em linhas gerais, o novo Conselho de Contribuintes é composto de 12 câmaras agrupadas em quatro seções de três câmaras cada, a saber:

- Primeira Seção de Julgamento – tributos sobre a renda pessoa jurídica e contribuições sobre o lucro;
- Segunda Seção de Julgamento – tributos sobre a renda pessoa física, retenções na fonte, tributos sobre o patrimônio e Simples²³ (inclusive exclusão);

22 FCT – Função Gratificada Técnica (*vide* Decreto nº 4.941 de 2003).

23 Simples – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno porte. Regime de tributação de que trata a Lei nº 9.317 de 1996 e alterações posteriores. Simples Nacional – novo regime de tributação que substitui o antigo Simples, estabelecido na Lei Complementar nº 123 de 1996 e alterações.

- Terceira Seção de Julgamento – demais contribuições sociais e previdenciárias;
- Quarta Seção de Julgamento – tributos sobre produção, circulação e comércio exterior.

A Câmara Superior de Recursos Fiscais tem quatro turmas, correspondente às quatro seções de julgamento, formada pelos presidentes e pelos vices de cada câmara das respectivas seções, sendo a primeira turma da CSRF presidida pelo presidente dos Conselhos e as demais turmas pelo presidente-adjunto correspondente (especialização).

As competências para julgamento dos demais tributos e outras espécies são distribuídas entre as seções, observada a especialidade e a distribuição equânime da carga de trabalho, de acordo com as horas-padrão dos PAFs. Eventualmente é possível transferir competências entre as seções para equiparar os estoques em horas-padrão. Todavia, se interposto recurso especial, é julgado na seção que detém a competência original.

O presidente do Conselho (DAS101.4) preside a Primeira Seção de Julgamento, a Primeira Câmara e o Pleno.

Presidente-adjuntos presidem as demais seções (DAS 101.3) e, respectivamente, a quarta, a sétima e a décima câmaras, além disso, possuem funções administrativas. Os presidentes das demais câmaras são contemplados com DAS 101.2 ou FCT 1, cuja remuneração é compatível.

As câmaras são divididas em duas turmas ordinárias de seis conselheiros cada, sendo o presidente e o vice o mesmo nas duas turmas. Há também uma turma especial, que funciona eventualmente, de seis conselheiros formada pelos suplentes.

A primeira turma de cada câmara tem competência para julgar os PAFs prioritários (valor elevado e representação fiscal e certas matérias), a segunda turma, os demais (sem prejuízo de a primeira turma da câmara julgar também os demais – antigos, por exemplo, e vice-versa, se necessário).

A turma especial, também de seis conselheiros, será ativada sempre que for necessário para reduzir os estoques.

Atualmente, são 136 conselheiros titulares em 17 câmaras, com apenas os 68 fazendários titulares tendo dedicação integral. No Conselho unificado são 120 conselheiros titulares, com sessenta titulares fazendários e outros 12 suplentes fazendários exercendo dedicação integral. Esses 12 suplentes fazendários com dedicação integral são convocados para todas as reuniões, além de ficarem de plantão para eventuais ausências, auxiliam os presidentes de câmara nos exames de embargos, admissibilidade de recursos especiais, bem como na produção de minutas para a CSRF.

Os conselheiros não fazendários podem ser remunerados pela presença nas sessões de julgamento e pela produção de minutas de relatório/votos (essa parte, de acordo com a produtividade).

Cada seção de julgamento possui uma secretaria cujo secretário exerce DAS 101.1. A secretaria da seção cuida do suporte das três câmaras, de suas respectivas turmas, bem como da correspondente turma da CSRF, ou seja, unicidade de condução dos PAFs desde sua entrada no Conselho. Atualmente, quanto o PAF é encaminhado à CSRF é tratado por outra equipe.

As seções de julgamento possuem também uma equipe de assessoria técnica encabeçada por ocupante DAS 101.1 ou FCT 1 que, além de assessorar o presidente da seção, coordena os trabalhos dos conselheiros suplentes com dedicação integral.

O secretário-executivo do Conselho exerce DAS 101.2 (ou DAS 101.3) e responde pela administração do órgão. Ele é subordinado ao presidente do Conselho e também responde aos presidentes adjuntos nas questões administrativas de sua competência.

O Conselho unificado possui três serviços, cujos chefes (DAS 101.1) são subordinados ao secretário-executivo.

O primeiro serviço é a Secretaria-Geral, que recebe os PAFs para julgamento, realiza triagem parametrizada, efetua a classificação/complexidade dos PAFs, alimenta os sistemas, efetua as digitalizações

das peças processuais, cuida do arquivamento do PAF enquanto estiver no Conselho (inclusive nas turmas da CSRF) e realiza as expedições dos PAFs. Os PAFs tramitam o mínimo necessário dentro do Conselho, bem como para as representações do Conselho (localidades de residência dos conselheiros). Os conselheiros trabalham o máximo possível com os arquivos eletrônicos dos processos.

O segundo serviço é o de administração de pessoal, inclusive capacitação, patrimônio e contratos.

O terceiro serviço é o de documentação e tecnologia da informação.

São elaboradas e expedidas ordens de serviço contendo a descrição pormenorizada de todos os procedimentos e processos de trabalho realizados nos conselhos, visando à padronização.

Os serviços são divididos em seções cujas chefias possuem FG-1, as equipes de apoios aos presidentes de câmara também possuem ocupantes de FG-1 ou FCT.

As câmaras realizam até 12 reuniões ordinárias por ano de no máximo dez sessões cada, parte delas da primeira turma, parte da segunda. A reuniões das turmas especiais são sempre extraordinárias e não coincidem com as reuniões das turmas fixas. As seções do Conselho (turma da CSRF) realizam até seis reuniões ordinárias por ano, se possível coincidindo com os períodos de sessões das turmas das respectivas câmaras.

O gerenciamento das horas aplicada ao julgamento nas câmaras/seções e outras atividades dessa natureza é realizado pela assessoria da presidência de cada seção.

O funcionamento das câmaras do Conselho, o procedimento para julgamento dos PAFs e demais disposições contidas no regimento atual necessitam de pouquíssimas alterações, apenas para adaptar ao aqui proposto.

Só há benefícios com essa unificação, a começar pela melhoria do processo decisório, afinal trata-se de quatro órgãos de pequena grandeza, que realizam as mesmas atividades, possuem um único regimento interno, estão instalados no mesmo prédio, mas possuem

três gestores diferentes. A racionalização dos cargos e das chefias é outro ganho imediato; atualmente são três secretários-executivos com as mesmas competências, realizando as mesmas tarefas, quando poderia ser um só e os demais DAS atribuídos a outras chefias que o órgão necessita.

12 CONCLUSÕES

Os Conselhos de Contribuintes, órgãos responsáveis pelo julgamento dos recursos em processos administrativos tributários, permeiam uma das atividades fim da RFB. Isso porque o prosseguimento da cobrança de 43% do crédito tributário lançado de ofício depende do trabalho desses órgãos.

A RFB e a Fazenda Nacional têm o máximo de interesse na agilização e na melhoria da qualidade dos julgamentos em segunda instância administrativa e devem promover ações para esse fim, em conjunto com a administração dos Conselhos de Contribuintes.

O trabalho dos Conselhos é uma continuidade do que é feito nas DRJs, que, aliás, adotam a mesma sistemática de julgamento colegiado. É preciso estreitar as relações entre as DRJs e os Conselhos, especialmente quanto ao intercâmbio de informações sobre os PAFs em julgamento, boas práticas gerenciais e apoio funcional, sempre com foco na agilização e na qualidade do julgamento.

Os conselheiros, tanto os representantes da Fazenda Nacional quanto os indicados pelos contribuintes, necessitam de informações e apoio na sua atividade de julgamento, sobretudo a disponibilização de documentos relevantes dos PAFs em meio eletrônico, antes e durante o julgamento.

Quando os conselheiros têm a possibilidade de melhor conhecer as questões em litígio nos PAFs em julgamento, mediante acesso às peças processuais em meio eletrônico, em sua estação de trabalho, e fazem isso, verifica-se um aumento da produtividade e nas sessões, bem como na qualidade dos julgados.

É possível propiciar a melhoria do fluxo de informações para os conselheiros e entre estes os servidores de apoio às câmaras, por meio de um sistema informatizado, via internet, com acesso seguro, o que certamente reduz custos e aumenta a produtividade dos conselheiros e dos servidores.

A transmissão das sessões de julgamento ao vivo aumenta a transparência das decisões dos Conselhos e propicia economia de recursos, evitando deslocamentos de servidores para acompanhar as sessões, bem como pelos demais interessados (contribuintes, advogados), e dissemina a jurisprudência dos Conselhos.

A agilização do julgamento nos Conselhos de Contribuintes, em todas as fases, aliada à melhoria na qualidade dos acórdãos, constitui instrumentos de promoção da justiça fiscal e social dos tributos.

A unificação dos Conselhos de Contribuintes deve melhorar a estrutura administrativa desses órgãos, facilitando a gestão, além de possibilitar atribuição de DAS e FCT para os servidores que desempenham relevantes chefias e funções técnicas nos Conselhos, contempladas apenas com FG.