

Departmentalização da divisão de defesa de primeira instância

Menção Honrosa

LUÍS FERNANDO LIMA DE OLIVEIRA*

* Mestre em Direito – UFRGS
Procurador da Fazenda Nacional
PRFN4
Porto Alegre – Rio Grande do Sul



Departmentalização da divisão de defesa de primeira instância

Resumo

Os objetivos do trabalho são:

- Apresentar uma nova metodologia de organização administrativa das Divisões de Defesa de primeira instância, no âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional, demonstrando a viabilidade e a eficácia do programa desenvolvido;
- Solucionar os problemas de falta de especialização, tanto por matéria como por atividade a ser prestada, no âmbito desta unidade da Administração Fazendária;
- Aumentar a produtividade e a resolução de demandas judiciais;
- Solucionar as falhas de comunicação tanto perante os contribuintes e seus representantes, como o público interno (Procuradoria e Receita Federal do Brasil);
- Sugerir que o sistema analisado seja incorporada na estrutura organizacional das demais Procuradorias Regionais e Estaduais.

Para atingir os objetivos acima identificados, utilizou-se o estudo da literatura da Ciência da Administração, notadamente aquela

especializada em Departamentalização e em Administração Pública. Foram apurados também os dados e os modelos aplicados pelas demais Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional, que, por possuírem realidades similares, serviram de parâmetro comparativo. Ao longo do texto, são analisadas as ordens de serviço da DIDE1/PRFN4, com ênfase no ato administrativo mais recente.

A relação custo/benefício da medida que se propõe a implantar é excelente, uma vez que não implica produção de novas despesas para sua implantação, pois prescindem de contratação de pessoal ou de nova infraestrutura física. Mesmo os representantes dos grupos designados não percebem gratificação por função de chefia. Por sua vez, ao simplificar e padronizar os procedimentos de rotina, o ganho de eficiência também repercute em diminuição de desperdícios. Muitos destes desperdícios são de difícil mensuração, como a diminuição da condenação em honorários ou menor incidência de multa por descumprimento de decisão judicial de urgência.

Ao distribuir os processos de acordo com a matéria, em grupos específicos, o trabalho torna-se mais produtivo, pois possibilita que os Procuradores possam se especializar no assunto, produzir peças com análise mais acurada da doutrina e acompanhar com maior proximidade o posicionamento da jurisprudência frente a esses casos. Ademais, permite-se que a coordenação possa efetuar um maior controle sobre os resultados.

Conforme a experiência apresentada, a implementação deste novo sistema mostra-se viável se houver respaldo da Chefia superior e, outrossim, uma concertação entre os Procuradores membros da Divisão, de um modo horizontal e interativo, o que os torna agentes partícipes da mudança e pode dirimir as eventuais e previsíveis resistências. O público-alvo a ser atingido é formado, inicialmente e com mais ênfase, pelos próprios Procuradores da Fazenda lotados na divisão, e, em segundo lugar, a equipe de apoio, que deve estar treinada para cumprir estas novas tarefas, sobretudo no que tange à triagem e distribuição dos processos.

Apesar de se tratar de uma mudança interna na Procuradoria

da Fazenda Nacional, é evidente que seus resultados repercutem em toda Administração Fazendária Nacional, inclusive na Receita Federal do Brasil.

O braço jurídico-judicial do Ministério da Fazenda é responsável por postular perante o Judiciário as teses que permitem sustentar a legalidade e a constitucionalidade das operações praticadas pela RFB. Se esta defesa não estiver sendo feita da maneira a mais eficiente possível, é certo que os recursos que deveriam ser arrecadados não o serão. Por outro lado, se as petições forem bem elaboradas, se os pareceres técnicos forem feitos por Procuradores cada vez mais especializados e, ainda, se mesmo os auditores da RFB puderem manter uma cadeia de contato mais efetiva com os Procuradores, é certo que a arrecadação será mais eficaz, podendo ser inclusive ampliada, o que importa em melhor serviço prestado ao contribuinte. Conta-se, ainda, com a consequente maior aceitação social do tributo, pois os contribuintes tendem a não recorrer ao Judiciário se houver teses jurídicas mais sólidas.

Ao delegar atividades mais específicas aos Procuradores da Fazenda Nacional, a Administração simplifica os procedimentos e aperfeiçoa a comunicação institucional, uma vez que os auditores lotados em determinada divisão, que acompanha uma determinada matéria (como o setor aduaneiro, por exemplo), já saberá a quem deve ser reportar, sem precisar recorrer à Chefia superior, ainda que imediata. Até mesmo outros órgãos, de cuja atividade são gerados créditos tributários inscritos em dívida ativa, como a fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego e as taxas por uso de terreno de marinha pela Superintendência do Patrimônio da União, também são beneficiados com esta especialização, o que fortalece a integração e o relacionamento com parceiros institucionais.

Pequenas mudanças podem provocar grandes consequências em ganho de produtividade e de relacionamento entre os agentes. Um Procurador especializado é mais requisitado em determinado tema, torna-se referência, inclusive perante seus pares, pode obter com maior facilidade cursos, livros e revistas ligados ao seu núcleo, o que influencia positivamente em sua motivação.

Cabe aos coordenadores atuarem em conjunto com os Procuradores envolvidos na mudança, efetuando as adaptações que se fizerem necessárias ao longo do tempo, mantendo a ousadia de mudar para melhor atender ao contribuinte e aos objetivos da Administração da Fazenda.

Departamentalização da divisão de defesa de primeira instância

Introdução

A comprovação de regularidade fiscal é um item cada vez mais exigido dos contribuintes, seja no âmbito privado e, sobretudo, quando negocia com o setor público, quando é imperativa para participação em certames licitatórios e para receber verbas e subvenções estatais. A expedição deste documento é uma prerrogativa conferida à Administração Fazendária, a quem cabe verificar se não há débitos em nome do requerente, fazendo jus a uma Certidão Negativa, ou se estes débitos estão com exigibilidade suspensa – emitindo-se uma Certidão Positiva com Efeitos de Negativa.

No que se diz respeito aos créditos devidos à Fazenda Nacional, a referida Certidão deve compreender os créditos inscritos ou não inscritos na dívida ativa. Enquanto estes estão na gerência da Receita Federal do Brasil, aqueles são de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que, após a inscrição, fica encarregada da cobrança do crédito mediante ajuizamento da respectiva ação de execução fiscal.

Sucedem que, em muitas hipóteses, o contribuinte ingressa no Poder Judiciário para discutir a existência, a validade ou a exigibilidade de um

crédito da União ou a inclusão em regime de parcelamento do qual teve adesão negada ou foi excluída. Nestas hipóteses, com frequência são deferidas medidas liminares ou antecipatórias de tutela, determinando a emissão de CND ou CPD-EN.

Estas decisões são proferidas em regime de urgência, prevendo multa para a Fazenda Pública em caso de descumprimento de forma imediata, podendo até atribuir responsabilidade civil por eventuais prejuízos provocados ao contribuinte.

No entanto, observa-se que, na estrutura da Administração Fazendária Nacional, que engloba necessariamente a RFB e a PGFN, não há um diálogo mais especializado na matéria. Verifica-se, analisando as divisões de defesa da União em primeira instância, no âmbito das PRFNs, que estes processos que envolvem pedidos de expedição de certidão são distribuídos de forma aleatória entre os Procuradores. A regra constante dos organogramas é de não existir uma unidade especializada no tema, que gerencie o cumprimento da medida deferida judicialmente, que informe em tempo hábil para o cliente interno (RFB e setor da dívida ativa da PGFN) sobre os comandos judiciais e que possibilite comunicação com o público externo (os contribuintes interessados e seus advogados).

Para suprir os problemas acima relatados, entre outros ocasionados pela forma generalista atualmente aplicada, foi desenvolvida, no seio da Divisão de Defesa de Primeira Instância, uma forma inovadora e diferenciada de distribuição processual. Desde setembro de 2007, aplicou-se o sistema de departamentalização deste setor, com processos sendo alocados a cada Procurador conforme a matéria tributária abordada.

O presente trabalho busca analisar os efeitos dessa departamentalização, contextualizando a PGFN como braço jurídico-judicial do Ministério da Fazenda, que deve atuar em conjunto com a RFB. Será analisada a problemática do atual sistema aplicado nas demais Procuradorias Regionais, estudando-se a organização de suas cinco unidades e também as normas internas e os dados estatísticos da PRFN4.

O objetivo do estudo é estruturar fundamentos que possam, a partir do cotejo com a experiência original aplicada na PRFN4, traçar

conclusões sobre as vantagens desse novo modelo e como se deve trabalhar com as suas eventuais desvantagens.

Para tanto, faz-se uso da literatura especializada nas Ciências da Administração, com enfoque no Poder Público, bem como estudo comparativo das experiências de gestão de competências no âmbito da PGFN. Para melhor delimitar o aspecto a ser observado, foram comparados os sistemas adotados nas cinco PRFNs.

1 A Administração Fazendária Federal – diagnóstico da atuação da Defesa de Primeira Instância da Procuradoria da Fazenda Nacional e sua ligação com a Receita Federal do Brasil e os contribuintes

Para sustentar sua máquina administrativa e assim garantir a prestação de serviços e a elaboração de obras públicas, o Estado precisa estruturar um sistema para auferir receitas, que podem ser originárias ou derivadas.

O mecanismo de obtenção de receitas derivadas, proveniente da instituição e cobrança de tributos, é o preferível, pois garante estabilidade e segurança para o Fisco. De outro lado, também pode promover a maior justiça fiscal, o que é do interesse do contribuinte.

No âmbito da União, a Administração Fazendária divide-se, basicamente, em duas grandes unidades. A primeira é a Receita Federal do Brasil e a segunda, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, responsável pela administração da dívida ativa da União, desde a inscrição até a cobrança, e controle de sua suspensão ou extinção. Também lhe cabe a defesa do ente federal em matéria tributária, e é uma especialização prevista constitucionalmente dentro da Advocacia-Geral da União.

Apesar de serem dotados de estruturas e atribuições diferentes, os dois órgãos são complementares e atendem ao Ministro da Fazenda como chefe hierarquicamente superior. Nesta linha, é frequente o trabalho comum destes dois órgãos, por meio da expedição de regras conjuntas e do contato obrigatório no cotidiano gerencial.

1.1 A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

No presente tópico, busca-se apresentar a estrutura da PGFN, ordenando o histórico de sua formação e desenvolvimento legislativo e sua divisão administrativa, que ocorre tanto por meio territorial como em função de atribuições, em decorrência do dever de acompanhamento do Poder Judiciário Federal. Ao cabo, procura-se elencar os principais problemas observados na atual estrutura, no que se refere ao objeto do presente trabalho.

1.1.1 Histórico

A PGFN é um dos órgãos jurídicos mais tradicionais do Estado brasileiro. Sua formação remonta ao Brasil colonial, com a instituição, pelas Ordenações Filipinas, vigentes a partir de 1603, do *Procurador dos Feitos da Fazenda*, com atribuição fiscal. Na República, a partir da Lei nº 2.642/1955, houve a criação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na forma atualmente conhecida, em substituição à Procuradoria-Geral da Fazenda Pública. Mais recentemente, a Constituição Federal de 1988 provocou significativa alteração, ao dispor que o órgão ficaria duplamente vinculado, tanto ao Ministério da Fazenda como à Advocacia-Geral da União, o que foi confirmado pela Lei Complementar nº 73/1993.

1.1.2 Divisão Administrativa

A divisão da PGFN decorre tanto de melhor distribuição espacial, ao longo do território brasileiro, como para ajustar o órgão às suas atividades perante o Judiciário Federal.

1.1.2.1 Em função do território

A PGFN encontra-se presente em todo o território nacional, com Procuradorias Estaduais, sediadas nas capitais dos Estados-membros, e Procuradorias-Seccionais, situadas em cidades polos, que sejam sede de subseção judiciária federal (ou seja, municípios que possuam vara da Justiça Federal instalada) e cuja demanda processual justifique sua instalação.

1.1.2.2 Em função das atribuições

No que diz respeito à distribuição funcional, a PGFN é distribuída de acordo com a organização judiciária federal. Em Brasília, capital da República e sede dos Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Superior do Trabalho), é instalada a sede da PGFN, com o gabinete do Procurador-Geral e as coordenações gerais.

Nos municípios sede de Tribunais Regionais Federais (Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife), a PGFN estrutura-se em Procuradorias Regionais, responsáveis pela atuação perante as Cortes, em segundo grau de jurisdição, e pela coordenação das unidades estaduais, nos Estados-membro de cada uma destas regiões judiciárias. Recentemente, houve uma modificação na organização destas PRFNs, que passaram a abarcar as atribuições das Procuradorias Estaduais, ou seja, unificando a atuação perante a primeira instância.

Nas Procuradorias Estaduais, o organograma é dividido, em geral, separando (i) uma divisão consultiva, responsável pela análise e elaboração de minutas de editais de concursos licitatórios e contratos a serem firmados com a Administração Fazendária; (ii) uma divisão de Dívida Ativa, encarregada da inscrição e gestão dos débitos inscritos; (iii) uma divisão de cobrança da Dívida, que acompanha a execução da dívida no Judiciário e as ações correspondentes, como embargos à execução; (iv) uma divisão de acompanhamento da execução contra grandes devedores; e (v) uma divisão de Defesa de Primeira Instância, que postula em favor da União quando esta é ré ou acompanha os mandados de segurança impetrados contra as autoridades fazendárias, seja do âmbito da RFB ou da PGFN.

Esta organização pode ser também verificada em algumas Procuradorias seccionais, a depender do número de Procuradores e de processos ajuizados ou em acompanhamento.

1.2 Problemas detectados na atual estrutura desconcentrada da Defesa de Primeira Instância

Interessa ao presente trabalho focar as atribuições conferidas ao setor de Defesa de Primeira Instância, comum às Procuradorias Regionais e Estaduais e presente também em algumas seccionais de maior porte.

O modelo utilizado pelas Procuradorias Regionais, o que limita nosso âmbito de exame, prevê a distribuição igualitária de demandas judiciais entre os Procuradores lotados neste setor, de forma aleatória em relação à matéria discutida. Todos os Procuradores podem responder por qualquer processo, a depender da carga deferida pela Justiça Federal. No máximo, há um agrupamento conforme a Vara judicial ou o grau de complexidade do procedimento a ser adotado, conforme o prazo legal ou judicial. Pode-se conferir um resumo destes procedimentos na tabela a seguir:

Tabela1 – Comparação: divisão defesa primeira instância das PRFNs

UNIDADES	ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
PRFN1	Processos distribuídos de forma igualitária entre os membros da Divisão e são divididos de acordo com a medida a ser adotada (prazos a cumprir). Processos não ficam vinculados ao Procurador. Não há designação de Procurador responsável para atendimento ao público.
PRFN2	Processos distribuídos de forma igualitária entre os membros da Divisão e são divididos em grupos responsáveis por cada Vara. O atendimento ao contribuinte ou seu advogado é feito excepcionalmente pela Chefia, sendo mais frequente a manifestação nos autos do processo judicial.
PRFN3	Processos distribuídos de forma igualitária entre os membros da Divisão, e são divididos em grupos responsáveis por cada Vara, com acompanhamento bimestral do volume, para adaptações entre os grupos. O atendimento ao contribuinte ou seu advogado é feito pela Chefia ou pelo Procurador responsável pelo caso a ser tratado.
PRFN5	Processos distribuídos de forma igualitária entre membros da Divisão, inclusive Chefia, de acordo com os dígitos da ação. Processo fica vinculado ao Procurador. O atendimento ao contribuinte ou seu advogado é feito pela Chefia.

Fonte: Procuradorias-Regionais da Fazenda Nacional.

Nos tópicos a seguir, passa-se a averiguar os principais aspectos negativos da atual forma de composição desta divisão, explicitando as falhas que devem ser corrigidas.

1.2.1 Comunicação com os contribuintes

O modelo corrente não considera a importância de dotar um canal de comunicação direta entre o profissional responsável pelo processo – o Procurador da Fazenda Nacional e sua equipe de apoio – e o contribuinte interessado no caso, diretamente ou por meio de seus advogados contratados.

Com efeito, os processos são distribuídos para qualquer Procurador. Ou seja, o contribuinte não sabe a quem se dirigir para tratar de seu caso, o que o obriga a procurar entre todos os Procuradores da divisão ou a recorrer à Chefia, asoberbando-a de uma razão que não lhe diz respeito diretamente. De fato, a Chefia, por não acompanhar diretamente o processo que motivou a consulta, não pode oferecer uma resposta em tempo ágil e com eficiência. Com frequência, o particular, por não saber a quem se dirigir ou por antever que o Procurador designado para lhe atender não maneja o seu processo, simplesmente deixa de entrar em contato com o órgão, o que pode postergar a resolução do seu problema.

Quando se trata de questões relativas a ingresso em parcelamento ou emissão de CND, por suspensão da exigibilidade de créditos fazendários inscritos em dívida ativa, a comunicação é feita exclusivamente pelos Procuradores lotados na divisão de Dívida Ativa. Neste caso, o problema se repete, pois o Procurador lotado na DIDAU tampouco tem acesso aos autos do processo e também não sabe a quem se reportar na DIDE1, o que prejudica a resolutividade da demanda.

1.2.2 Comunicação interna RFB e PGFN

Se para o cliente externo a comunicação é falha, melhor sorte não se reserva ao cliente interno. É dizer: também não se estabelece uma comunicação efetiva entre o Procurador responsável e os demais envolvidos no caso e que são agentes públicos da Administração Fazendária (Auditores e Analistas da RFB, Procuradores da Fazenda e seu elenco de apoio).

Os responsáveis pelo cumprimento de medidas judiciais deferidas, como o pedido de suspensão de exigibilidade de crédito fazendário, reinclusão em parcelamento e emissão de CND (Auditores da RFB e/ou Procuradores lotados na Dívida Ativa) não sabem a quem se reportar. Do mesmo modo, o Procurador momentaneamente designado para atuar naquela lide também não saberá a quem se dirigir para requerer o cumprimento da decisão judicial. Em suma, não se estabelece um canal próprio e adequado que permita que a informação entre os agentes estatais seja distribuída e seja alimentada em retorno.

Com frequência, uma decisão judicial pode ser dúbia, pode ter se omitido quanto a pontos que deveria atacar (o que é comum em decisões que foram prolatadas sem ouvir a outra parte) e pode ser também contraditória. Em alguns desses casos, o Auditor não sabe distinguir os termos da decisão e precisa que o Procurador preste esclarecimentos. O autor da demanda pode ter conseguido a suspensão da exigibilidade de um determinado crédito, para fins de emissão de Certidão Negativa, no entanto, essa pode ser obstacularizada por força da existência de outros débitos, concomitantes ou posteriores. Se o magistrado não apontou esta peculiaridade, especificando que a Certidão não possa ser expedida caso haja outros débitos, é muito comum que o Auditor tenha receio de negar a expedição, submetendo-se a sofrer as consequências do descumprimento de uma ordem judicial.

Pode-se ainda pensar na hipótese do contribuinte conseguir o provimento liminar e dirigir-se diretamente à unidade da RFB para pedir seu cumprimento e o servidor fazendário, que desconhecia os termos da medida deferida, não tem a quem se reportar. Este problema agrava-se quando o contribuinte tem sede de negócios em uma unidade da RFB, em cidade do interior, e ingressou em juízo na Capital.

No entanto, uma medida como a relatada exige um esforço específico para que seja revertida. Um contribuinte que consegue liminarmente a expedição de CND pode participar de um certame licitatório que, em tese, não deveria participar, pois não teria como comprovar a regularidade fiscal. Caso, posteriormente, esta decisão seja revogada pelo próprio juiz que a deferiu, ou seja, cassada pela Corte Superior, tanto a licitação como a contratação podem correr

o risco de anulação ou cassação. Ou seja, os efeitos da decisão transbordam a simples relação jurídico-processual. Para tanto, é importante que os Procuradores estejam voltados para recorrer diretamente dos fatos, inclusive despachando diretamente com o magistrado ou desembargadores.

Se não houver uma eficiente comunicação entre os agentes, não apenas os contribuintes e servidores envolvidos com o feito serão afetados, mas também uma série de relações transversais e reflexas.

1.2.3 Mora no cumprimento de determinações judiciais de urgência

Este quadro de indefinição quanto ao agente a ser comunicado em cada situação provoca a inevitável mora da Administração em cumprir as determinações judiciais expedidas com urgência. Como consequência, a União pode sofrer a incidência de penalidades previstas no despacho judicial para seu descumprimento, em geral sob a forma de *astreintes* (multa pecuniária).

Outrossim, o contribuinte que não pôde apresentar a certidão de regularidade fiscal pode ter sido impedido de participar de certames licitatórios, tanto em negociação com a Administração Pública como entre particulares. Pode também ter algum contrato rescindido. É cabível o ajuizamento de ação de ressarcimento, com a possível condenação da União por responsabilidade civil, decorrente dos prejuízos causados, materiais e morais, pelo cancelamento do negócio jurídico ou pela perda da chance de participar dele.

Vale salientar que, em caso de dolo ou culpa, devidamente configurados, a Administração pode ingressar com ação de regresso contra o servidor público responsável pela prática defeituosa do ato determinado judicialmente.

1.2.4 Carência de especialização

O modelo majoritário pressupõe uma carreira de generalistas na PGFN. O Procurador da Fazenda cujos processos não são distribuídos em razão de uma especialidade pode vir a assumir a defesa de qualquer matéria, em qualquer situação.

No entanto, na própria estrutura da RFB, a regra é a especialização, sendo um setor designado para tratar de cada tributo federal ou para proceder em determinadas atividades, como inclusão em regime fiscal especial (como o Simples Nacional), deferir parcelamentos e emitir CND.

Assim, a estrutura da PGFN não acompanha a RFB no que deveria acompanhar. Ademais, cada um destes tributos e cada uma destas operações requer um programa de informática específico, ou seja, um sistema operacional distinto, com comandos diversos, nem sempre amigáveis para o operador pouco habituado. O formato atual exige que o mesmo profissional seja obrigado a manusear diariamente tamanha quantidade de *softwares* diferentes, com atribuições diversas. Até mesmo a obrigação de adotar senhas diversas é um empecilho, pois são tantos sistemas que se corre o risco do servidor esquecer sua palavra chave ou ser obrigada a anotá-la, o que torna vulnerável para terceiros que tenham acesso a essas anotações.

Outro agravante é que, pelo outro ângulo da relação processual, os escritórios de advocacia que postulam em nome dos contribuintes, às vezes em causas de valor milionário, possuem estruturas cada vez mais especializadas, com advogados contratados para tratar somente de um tributo de cada vez. Não acompanhar este sistema torna a defesa da União mais vulnerável, provocando evasão de divisas fiscais.

Esta primeira parte do trabalho foi designada para averiguar a importância da PGFN no âmbito da Administração Fazendária, em colaboração necessária com a RFB, apresentando seu histórico e sua estrutura. De uma forma mais específica, subiram ao palco as falhas operacionais do atual modelo de distribuição de processos e atribuições aos Procuradores da Fazenda Nacional lotados nos setores de Defesa de Primeira Instância.

2 A departamentalização do setor de defesa de primeira instância

Na segunda parte, passaremos a observar as formas de solução das falhas observadas inicialmente, demonstrando os fundamentos do gerenciamento da Administração Pública em departamentos, conforme suas

vantagens e desvantagens. Como arremate, expõe-se o caso paradigmático da divisão departamental da Defesa de Primeira Instância na PRFN4, comparando esta estrutura com as demais Procuradorias Regionais.

2.1 Administrando por departamentos – divisão e especialização

Dividir a estrutura governamental em departamentos é uma das formas previstas na ciência da Administração para melhoria da gestão, por estabelecer um sistema de controle e distribuição segundo o território, processo, programa ou a especialidade do executivo responsável pelo departamento.

Para Waldo (1966, p. 446), não existe uma definição hermética de departamento, mas uma satisfatória diria que “um departamento é aquela parte da organização pela qual é formalmente responsável um executivo (ou administrador) imediatamente abaixo do chefe executivo na cadeia de comando”. Para o autor norte-americano, administrar por departamentos diz respeito a um modo de gestão que considera tanto o relacionamento entre as chefias superiores e os executivos do departamento, como os métodos e esquemas de trabalho operacionalizados por estes. Outra definição é trazida por Colengui (2007), para quem a departamentalização

é uma outra forma de fracionar a estrutura organizacional (divisões, seções, diretorias, departamentos, coordenações, serviços etc.), objetivando agrupar as atividades homogêneas que possuem uma mesma linha de ação, segundo características de complementaridade e similaridade.

Esta concepção gerencial traz como vantagens:

- Maior especialização das atribuições, pela homogeneidade de atribuições e facilidade de treinamento e troca de experiências;
- Maior possibilidade de controle e cobrança, com análise estatística mais precisa e clara de metas e desempenho;
- Padronização dos processos de trabalho, uma vez que permite ao agente estabelecer uma rotina de trabalho mais precisa e adequada, coordenando suas tarefas de acordo com prioridades melhor definidas;
- Atendimento especializado para clientes externos e internos.

Porém, a par destes aspectos positivos, podem ser enumeradas as seguintes desvantagens:

- A especialização excessiva torna o servidor público uma ilha dentro do seu setor, de sorte que pode ter dificuldades para atuar em outro setor. Por outro lado, em sua ausência (por licença, férias, aposentadoria ou falecimento), ninguém poderá lhe substituir a contento, haja vista que os conhecimentos não foram compartilhados;
- A atenção a clientes, internos ou externos, pode constituir um instrumento de pressão externo ao departamento, a dificultar a operação de mudanças por parte da Administração.

2.2 Estudo de caso – a departamentalização do setor de defesa na PRFN4

Verificadas as vantagens e desvantagens que o modelo de departamentalização gerencial traz consigo, passa-se, a seguir, ao estudo aplicado ao caso da mudança do organograma do setor de Defesa de Primeira Instância da PRFN4.

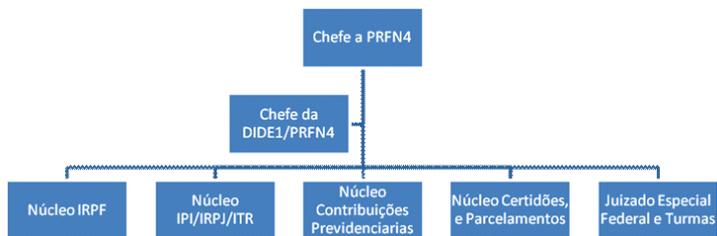
2.2.1 Histórico e composição atual

Até setembro de 2007, a organização dos processos na divisão de Defesa da então Procuradoria Estadual do Rio Grande do Sul seguia a mesma trilha do que se observa ainda hoje nas demais Procuradorias Regionais e Estaduais do país. A distribuição de processos era igualitária entre os Procuradores, que não respondiam por nenhum processo específico, tampouco se especializavam conforme a matéria ou a atribuição.

Neste mesmo ano, as Chefias, cientes das falhas decorrentes dessa estrutura (vide item 1.2 e seguintes, da PARTE I), idealizaram um regime de departamentalização da estrutura interna da divisão. Inicialmente, separaram os processos conforme a matéria primordial neles discutidas e distribuíram entre os Procuradores, de acordo com a complexidade dos temas e o volume de carga distribuída pela Justiça. Em um segundo momento, compartilharam as informações com todos os membros da Divisão, que tiveram oportunidade de participar da formulação do novo organograma.

Este procedimento foi instituído por Ordem de Serviço em setembro de 2007 e sobreviveu à unificação da Procuradoria Estadual do Rio Grande do Sul com a PRFN4, mantendo-se até a presente data em pleno funcionamento. Atualmente, respeita os termos do organograma abaixo:

Figura 1 – Organograma DIDE1/PRFN4



Fonte: Ordem de Serviço da PRFN 4ª Região nº 04, de 27 de maio de 2011.

2.2.2 Implementando a mudança – a questão dos stakeholders

Conforme verificado na primeira parte do trabalho, a distribuição da PGFN em segmentos organizacionais, ou em departamentos, já é a tônica da sua organização. Seja por território ou por funções, este órgão da Administração Fazendária já executa atividades com a estrutura fracionada de acordo com a especialização em decorrência do território e das funções. Contudo, esta distribuição em departamentos não desce até a organização interna de suas divisões, como é o caso da Defesa de Primeira Instância Judicial.

Uma das razões para tanto é a resistência a mudanças, comum na organização burocrática dos entes públicos. Inevitavelmente, alterações nas organizações afetam diretamente os servidores, que demonstram receio de que a mudança venha a lhes prejudicar, com carga de trabalho desigual entre Procuradores. Ao lado do público externo (na hipótese em análise, Poder Judiciário, contribuintes autores de demandas judiciais e os demais membros do Ministério da Fazenda), que também são afetados, constituem um exemplo de *stakeholders* que podem dificultar a implementação de mudanças na estrutura funcional, ao introduzirem inúmeros *trade-offs* no processo decisório (CAULLIRAUX; YAMASHITA, 2004, p. 48).

De fato, não houve unanimidade na implementação deste modelo departamentalizado. Até a presente data, ainda há atores que se contrapõem a este modelo e as tratativas para reproduzir o mesmo sistema na Defesa de segunda instância esbarram em fortes tensões provocadas pelos agentes. É natural que isso ocorra, na medida em que o parâmetro comparativo de trabalho torna-se muito mais complexo. Enquanto no modelo tradicional, todos os Procuradores recebem igual carga de trabalho, com equivalência de tarefas, o novo modelo exige uma atenção constante do coordenador geral, para acompanhar o volume de trabalho em cada um dos grupos.

Com efeito, há grupos de trabalho que oferecem maior carga de processos. Todavia, por questões particulares, os procedimentos são de menor complexidade, não exigem a busca em sistemas informatizados, tampouco a consulta a membros da RFB ou de outros órgãos da Administração. Em muitos casos, os processos possuem teses consolidadas, que podem ser tratados em peças padronizadas. Outros grupos possuem menor carga, todavia, ela é formada de ações mais complexas, que exigem maior atenção do Procurador e interação com agentes externos. Há também o efeito do chamado *modismo de demandas*, em que, seja por uma nova tese desenvolvida pelos escritórios de advocacia, seja pela força de um precedente judicial ou por uma questão recentemente julgada pelos Tribunais Superiores, há uma avalanche de ações sobre a mesma matéria.

Cabe à Chefia analisar estas situações. O empreendimento desta nova cultura na DIDE1 da PRFN4 deve-se, inicialmente, à forma como foi desenvolvida, com idealização e implementação após reuniões que requisitaram a opinião de todos os envolvidos, num processo horizontal. Mesmo que não houvesse consenso absoluto – o que é um objetivo deveras utópico – todos ficaram cientes das implicações e dos ganhos que esta reengenharia propiciaria.

O processo de mudança deve ter respaldo da Chefia Superior, o que garante a segurança jurídica e serve de anteparos para eventuais resistências. Acrescente-se que, no feito em análise, cabe ao Procurador Regional expedir ordens de serviço disciplinando as atribuições de cada Procurador e sem o seu apoio, as medidas aplicadas não seriam viáveis.

Ademais, esta mudança exige um esforço contínuo de aprimoramento. A coordenação deve observar as peculiaridades de cada grupo e, com base em dados estatísticos, promover as alterações pertinentes. Na DIDE1/PRFN4, com periodicidade mínima anual, as ordens de serviço são alteradas, seja para transferir a atribuição de um grupo que se encontre mais assoberbado para outro que apresente menor carga (desde que não se perca a essência), seja para relocar Procuradores em outro grupo que demande maior material humano.

As *ações da moda*, quando ofereçam volume muito acima do normal, são tratadas por toda a divisão, haja vista sua natureza excepcional. Nesta linha, instituiu-se um teto de número de ações a serem distribuídas para cada Procurador no período de uma semana. Se esse teto for ultrapassado, os autos que sobejarem devem ser distribuídos entre os demais colegas, igualmente.

Em suma, os *stakeholders* e seus *trade-offs* foram devidamente identificados e, posteriormente, suas demandas foram avaliadas, com vistas a estabelecer critérios de performance e controle na organização, o que influenciou positivamente o êxito da implantação do novo sistema.

2.2.3 O grupo de Certidões e Parcelamentos

Como visto, um dos pilares do bom desempenho e do aprimoramento de qualquer procedimento de reengenharia administrativa é sua constante avaliação e, a partir disto, a possibilidade de prover o modelo das adaptações que se fizerem necessárias. Na medida em que foi sendo implantado, observou-se que o modelo de separação em departamentos, somente segundo as matérias tributárias discutidas, era insuficiente para a Administração.

Com efeito, existiam procedimentos particulares, que não se vinculavam a nenhum tributo de forma específica, mas que demandavam um acompanhamento especial e uma necessidade de maior contato entre os órgãos internos da PGFN, a RFB e também os contribuintes e seus representantes.

A partir dessa constatação, foi instituído, na estrutura da DIDE1/PRFN4, o núcleo de Certidões e Parcelamentos. Este núcleo fica encar-

regado principalmente da defesa da União em demandas judiciais nas quais haja pedido de inclusão ou reinclusão em regime de parcelamento (Refis, PAES, PAEX, Timemania, entre outros) e de expedição de certidões de regularidade fiscal. Ordem de serviço recente agregou ainda a matéria concernente ao Simples Nacional, em que há uma tendência jurisprudencial a concessão de parcelamentos, mesmo ao arrepio da Lei Complementar nº 123/2006, que não prevê este benefício.

Cabe a este núcleo a tarefa de coordenar os procedimentos, entrando em contato com os órgãos responsáveis, verificando o cumprimento das medidas conferidas em regime de urgência e propondo as medidas processuais cabíveis para revertê-las.

2.2.4 Vantagens observadas

O advento da departamentalização na DIDE1/PRFN4 mostrou-se uma experiência bem-sucedida, podendo ser enumeradas as seguintes vantagens sobre o modelo anterior, ainda aplicado de forma geral nas demais divisões de Defesa de Primeira Instância das Procuradorias Regionais:

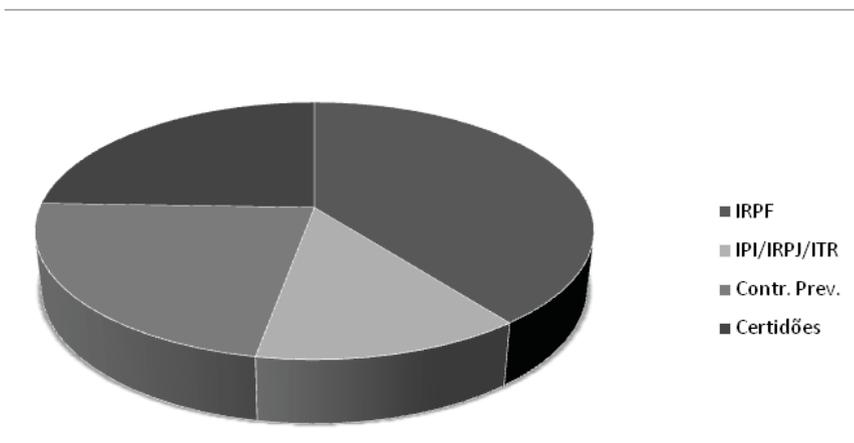
- *Maior grau de especialização* – decorrência natural do modelo, ao laborar sempre com as mesmas matérias o Procurador pode aprofundar os estudos sobre o tema, acompanhar a evolução jurisprudencial, ler artigos e pareceres publicados em revistas temáticas. Esta circunstância deve refletir-se na elaboração das peças judiciais. Ademais, sempre que houver palestras, congressos, cursos e videoconferências sobre o tema tratado em determinado núcleo, é possível designar com maior propriedade o Procurador que vai ser indicado para participar.
- *Padronização do trabalho* – os Procuradores lotados no mesmo núcleo temático vão ter rotinas de trabalho melhor definidas, o que garante maior eficiência e velocidade na tomada de decisões. Acrescente-se que suas peças podem ser avaliadas em conjunto, por meio de reuniões do próprio grupo, sem necessitar da presença dos demais Procuradores lotados em outros núcleos. Evita-se a possibilidade de um Procurador desenvolver teses em linha oposta ao de outro colega, na mesma Divisão.

- *Controle externo* – as Chefias, imediata e superiores, podem analisar com maior proximidade os procedimentos adotados por cada Procurador em seu núcleo, conferindo a produtividade e a necessidade de correções.
- *Melhor relacionamento com os clientes internos e externos* – os Procuradores designados a atuar em núcleos temáticos são reconhecidos de forma mais fácil pelos chamados clientes internos, ou seja, pelos demais Procuradores e pelos agentes da RFB e demais órgãos envolvidos nas demandas fazendárias, inclusive o Judiciário. O público também ganha, pois passa a identificar com quem deve falar sobre sua demanda judicial. No caso do núcleo de Certidões e Parcelamento, por exemplo, os advogados e contribuintes sabem a quem se reportar diretamente para abordar o cumprimento de uma medida liminar. Nestes dois casos, a comunicação processa-se de forma mais célere e segura. Para melhorar ainda mais essa comunicação e a troca de informações, a Ordem de Serviço determina que cada grupo terá um representante designado para responder por ele.
- *Melhor uso dos sistemas informatizados* – quem trabalha no Ministério da Fazenda sabe a complexidade de sistemas à disposição dos usuários. Estes programas de informática nem sempre possuem plataformas amigáveis e que dialoguem entre si. Na verdade, são extremamente complexos, exigem conhecimentos específicos para buscar informações e até mesmo as senhas são diferentes. Com efeito, a departamentalização permite que o Procurador possa se especializar em cada sistema e evita o desperdício de tempo e verba pública em ensinar um Procurador a atuar num programa que raramente será objeto de seu trabalho. Observa-se que, sem a especialização, o Procurador utiliza com tamanha parcimônia todos os programas que, quando vai usar apenas um deles, dificilmente vai lembrar-se de todas as funções, o que gera perda de produtividade.

Um último ponto a ser ressaltado é que este sistema permite a formulação de estatísticas mais precisas quanto aos temas tratados,

o que foi facilitado pela introdução do processo eletrônico na Justiça Federal. A partir de uma linha evolutiva, pode-se fazer um histórico, o que permite corrigir eventuais distorções, sempre considerando as peculiaridades de cada grupo. O Gráfico 1 compara somente os processos em carga com os grupos em agosto de 2011, o que já possibilita um indicativo da média mensal. Observe-se que o núcleo referente a Juizados Especiais Federais e suas Turmas Recursais não constam do gráfico, pois nestes grupos inexistente especialização entre as partes, os casos têm menor complexidade jurídica, mas grande volume, o que incidiria um desvio bem acentuado.

Gráfico 1 – Processos distribuídos por núcleo (ago./2011) – DIDE1/PRFN4



Fonte: DIDE1/PRFN4.

2.2.5 Lidando com as desvantagens

Os eventuais pontos negativos observados nesta departamentalização devem ser identificados, analisados e, nesta ordem, trabalhados. Releva que não são figuras isoladas, mas, isto sim, falhas apontadas pela literatura especializada em qualquer organização departamentalizada. Por todos, confira-se Graham Jr. e Hays (1994, p. 91-101).

Trabalhar por longos períodos em um mesmo núcleo, abordando uma designada matéria, pode fazer o Procurador perder a noção do conjunto. Passa-se a defender o seu núcleo como um feudo, exercendo

pressões dentro da Divisão para melhorias e manutenção do *status quo*, sem considerar as circunstâncias dos demais núcleos. Por outro lado, o Procurador, ao ficar lotado em um grupo de uma matéria considerada trabalhosa ou repetitiva e que exija o contato frequente com os clientes externos e internos, sem ter a perspectiva de mudar para outro segmento, pode perder a motivação para seu trabalho.

Uma derradeira questão a ser levantada é o risco de a Divisão ser tratada como um arquipélago, com ilhas dentro de si. Com efeito, se os Procuradores não puderem ter acesso ao que se passa nos outros grupos, o conhecimento fica somente individualizado nas pessoas de cada núcleo. Na ausência destas, seja por licença, férias, aposentadoria ou morte, os Procuradores que passarem a assumir seu encargo terão dificuldade em operar com a mesma eficiência.

Como forma de dirimir estes problemas, o sistema sofreu adaptações ao longo de sua implantação. Uma das medidas foi a previsão de que em cada um dos núcleos teria ao menos dois Procuradores lotados, o que estimula o compartilhamento de informações entre eles.

Há também o já mencionado teto do número de processos por Procurador que, uma vez ultrapassado, faz com que os autos que sobram devam ser distribuídos em número igual para os demais colegas dos outros grupos.

Quando há o deferimento de férias ou outras espécies de licença superiores ao prazo de 15 dias, os processos passam a não ser mais designados aos substitutos do mesmo núcleo, mas são distribuídos igualmente entre todos os Procuradores lotados na DIDE1/PRFN4.

Os modelos de peças, as petições protocoladas e as comunicações internas oficiais, como as feitas por meio de memorandos, são todos disponibilizados ao conjunto de Procuradores da PRFN4, pois devem ser gravados na rede global.

Por fim, na mais recente Ordem de Serviço, a OS/PRFN4 nº 08, de 26 de agosto de 2011, institui-se uma janela de transferências entre os grupos. Isto é, semestralmente vão ser permitidas as permutas entre Procuradores que desejem passar de um grupo para outro. Inicialmente,

este dispositivo prevê a opção entre os Procuradores. Mas, a depender do êxito do procedimento, as trocas podem tornar-se obrigatórias.

Estas medidas foram adotadas de modo a promover maior motivação entre os envolvidos, possibilitar o compartilhamento de informações, evitando a assimetria entre os grupos, e impedindo que cada um deixe de perceber o todo e passe a considerar somente o seu núcleo isoladamente.

3 Conclusão

A departamentalização da divisão de Defesa de Primeira Instância constitui um programa original no âmbito da PGFN. Esta inovação permite uma melhoria não só do braço jurídico-judicial do Ministério da Fazenda, mas também nos demais órgãos correlatos, como a RFB, que se beneficiam desta especialização.

A gestão da DIDE1 por competência simplifica e padroniza os procedimentos e favorece a comunicação tanto entre os agentes públicos como perante os contribuintes e seus representantes. É ainda relevante que todo esse ganho de produtividade é feito com excelente relação custo–benefício, tendo em vista que a mudança não envolve empenho de despesas, mas sim um esforço para estudo constante das peculiaridades de cada setor de trabalho e mudança de cultura.

Comparando-se com o quadro anterior e com as experiências que permanecem em aplicação nas demais Procuradorias Regionais, o programa adotado na DIDE1/PRFN4 mostra-se exitoso em seus objetivos e pode servir de modelo para outras experiências no mesmo sentido.

Referências

CALLIRAUX, Heitor; YUKI, Mauri (Org.). *Gestão pública e reforma administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis*. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.

COLENGHI, Vitor Mature. *O&M e qualidade total: uma integração perfeita*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

GRAHAM JR, Cole Blease; HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública* (título original: *Managing the public organization*). FREITAS, Britta Lemos de (Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

WALDO, Dwight; PINHEIRO JR, Albertino (Trad.). *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1966.