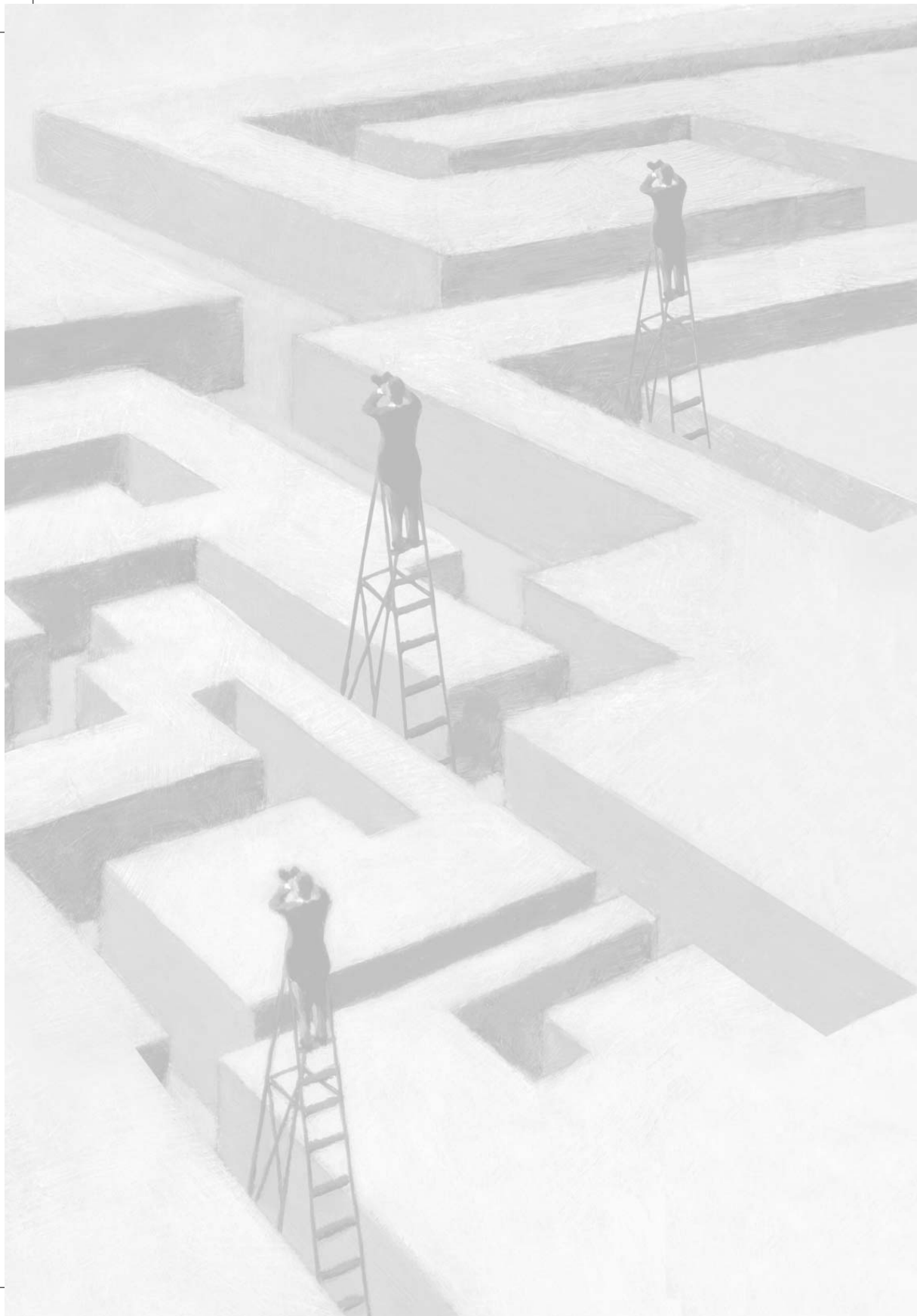


**A nova sistemática de solução de
consultas em classificação de mercadorias:
a busca pela segurança jurídica**

Menção Honrosa

MARA CRISTINA SIFUENTES*

* Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos – MG e Auditora-Fiscal da RFB – Coana/Suari.



A nova sistemática de solução de consultas em classificação de mercadorias: a busca pela segurança jurídica

Resumo

A) Objetivos básicos

Buscou-se o objetivo principal de reformular o modelo de solução dos processos de consulta de classificação fiscal de mercadorias na RFB, e como objetivos específicos do projeto:

- Eliminar as divergências entre as soluções de consulta;
- Possibilitar igualdade e maior segurança jurídica aos contribuintes;
- Diminuir o tempo de para decisão das soluções de consulta;
- Gerar atrativos para captação de servidores atuantes na área.

B) Metodologia utilizada

Há muito tempo, já víamos sendo demandados por mudanças no procedimento de solução de consultas. Muitos problemas eram apontados, e a resposta para a sociedade se fazia urgente. Em 2013, houve a autorização¹ do Subsecretário de Aduana e Relações

1 Fica clara a importância de um patrocinador do projeto, não adiantam boas ideias se elas são engavetadas por falta de interesse da administração em implementá-las.

Internacionais para se iniciar o projeto. Entretanto a ideia inicial, que partiu da alta administração da RFB, não foi bem aceita pelos servidores das unidades locais. Como a aceitação do projeto por seus operadores é muito importante para que sua implementação ocorra sem transtornos, com o envolvimento e participação de todos, resolvemos ouvir as pessoas diretamente vinculadas ao processo de trabalho.

Um grupo de trabalho foi criado com pessoas envolvidas no processo, e começaram as reuniões para se discutir ideias. Nas reuniões iniciais, houve a participação da Coordenação-Geral de Planejamento, Organização e Avaliação Institucional (COPAV) da RFB e as ideias foram surgindo livremente (utilizando a metodologia do *Brainstorm*). Depois de muitas sugestões, adotou-se o modelo utilizado pelas Delegacias de Julgamento (DRJs) da RFB.

O processo criado foi então mapeado usando o *software* Aris, segundo as normas vigentes na RFB sobre o Modelo de Governança de processos. Após a modelagem do processo foi agendada uma reunião com o Subsecretário da Suari para apresentação da proposta. Por estar o grupo de trabalho coeso e coerente na ideia apresentada, que foi amplamente debatida e analisada, o Subsecretário aceitou ser o patrocinador do projeto.

Os fatores que foram importantes para a aceitação e o envolvimento da equipe e superiores no projeto podem ser enumerados como a participação aberta de todos na discussão, sem imposição de regras ou modelos já determinados, a utilização de ferramentas gerenciais adotadas pela RFB e a inspiração em um modelo já testado e aprovado pelo órgão.

As etapas percorridas para implementação da iniciativa foram:

- Mapeamento do processo de trabalho;
- Mapeamento dos riscos do processo;
- Elaboração da Instrução Normativa criando o novo procedimento;
- Elaboração da Portaria do Regimento Interno do Ceclam;
- Elaboração da Norma de Execução do Ceclam;
- Criação de indicadores de produtividade, desempenho e metas;

- Criação de ferramentas informatizadas de apoio;
- Seleção dos servidores para realização do trabalho;
- Elaboração das Portarias de Trabalho Remoto;
- Elaboração da Portaria de criação das Turmas e designação dos Presidentes;
- Centralização do estoque de processos;
- Triagem e separação dos processos.

Durante a execução das etapas do projeto, foram realizadas diversas reuniões presenciais e reuniões por videoconferência, visto que os integrantes do grupo de trabalho estavam localizados em diversas cidades do Brasil.

Todos os pontos eram amplamente debatidos, e algumas vezes submetidos à consulta interna para que outras pessoas pudessem opinar.

C) Adequação do trabalho aos critérios de julgamento

I – Criatividade e inovação

- Analisar a aplicabilidade das ideias geradas em termos de melhoria dos processos da RFB.

A inovação deve-se ao modelo implementado, novidade na RFB e na Administração Pública. Trabalhou-se com quebra de jurisdição, em que o processo não precisa mais ser solucionado pela unidade local de jurisdição do contribuinte. Isso nos permite levar o trabalho ao servidor e não mais levar o servidor ao trabalho.

Outra inovação do modelo foi a possibilidade do servidor trabalhar em sua cidade, mas executando um serviço cujo processo de trabalho é administrado por outra unidade. Durante anos, a RFB padeceu por possuir muitas unidades de difícil fixação de servidores e algumas unidades com grande procura pelos servidores (vide exemplo de localidades como Florianópolis, Fortaleza e Rio de Janeiro que são as mais procuradas pelos servidores para fixação de residência). E também por ter unidades com grande acúmulo de empresas, que necessitavam de um número maior de servidores para execução do trabalho (vide exemplo de São Paulo).

Também se pode citar o trabalho realizado de forma colegiada como uma inovação. Antes o trabalho era executado individualmente por um único servidor. Isso gerava grande insegurança por parte do servidor que emitia a decisão final. O trabalho exige estudo minucioso do caso, grande preparo técnico, e como se tratam de áreas do conhecimento as mais diversificadas possíveis, nem sempre o servidor possui o domínio de todas as matérias. A discussão em grupo, e a decisão prolatada pelo grupo, traz mais segurança para quem a emite e também para quem consulta. O consultante sabe que o assunto não traduz a opinião individualizada de uma pessoa, mas é fruto do estudo de um grupo. Esse fato traz mais coesão e coerência à decisão.

II – Relação custos versus benefícios

- Analisar a relação custo *versus* benefícios que o trabalho apresenta em âmbito nacional.
- Mencionar possíveis ganhos não mensuráveis.

O trabalho foi todo executado utilizando os servidores da RFB e os únicos gastos envolvidos na iniciativa foram com os deslocamentos dos servidores para as reuniões presenciais. Os recursos utilizados foram os do orçamento da Subsecretária.

Foram utilizados os recursos tecnológicos já existentes, com os sistemas informatizados já amplamente utilizados pelo órgão.

Pode-se dizer que a eficiência se deve à utilização dos próprios meios disponibilizados pelo órgão, tais como mão de obra e tecnologia.

O sucesso do projeto se deve ao aprimoramento de um procedimento mudando-se somente a forma de fazer, verificando onde havia duplicidade de atuações e buscando a eficiência e a eficácia do procedimento.

III – Aumento de produtividade

- Analisar dados coletados para explicar o aumento de produtividade de processos e/ou de resultados.

Havia uma demora muito grande na análise dos processos, pela regionalização e um acúmulo de processos a serem analisados.

A situação que se apresentava era:

- protocolo de 950 processos por ano;
- estoque nas regiões de 930 processos;
- 15 AFRFB no trabalho, mas apenas 10 em dedicação exclusiva;
- Aumento previsto do número de processos pela entrada das contribuições PIS, Cofins e contribuintes do ICMS.

Atualmente, existe a seguinte situação para o mês de julho/2014:

- 400 processos efetuados a análise preliminar;
- 38 processos com despacho decisório;
- 27 processos com intimação ao contribuinte expedida;
- 5 processos com solução de consulta emitida.

Além disso, há 25 servidores com dedicação exclusiva ao processo e dois servidores atuando nas atividades de apoio.

Atualmente, estamos alimentando os indicadores, porque, como o procedimento é novo, não há dados anteriores para efetuar a comparação.

Entretanto como utiliza-se, principalmente, a ferramenta informatizada e-processo, podemos ter relatórios gerenciais sobre a atuação dos servidores no trabalho.

Há indicadores de quantidade de processos analisados por servidor em um período, quantidade de processos triados, quantidade de processos ineficazes, quantidade de processos com solução de consulta, quantidade de reuniões realizadas no período, gastos com diárias e passagens no período, quantidade de horas para elaboração da decisão, e outros indicadores que estão sendo trabalhados.

IV – Viabilidade de implementação

- Analisar as viabilidades técnicas e políticas.
- Público-alvo a ser atingido e modalidade de implementação do Trabalho.

O público-alvo da iniciativa são os contribuintes tributários, os órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, e os servidores da RFB.

Principalmente, são beneficiados com o novo modelo os contribuintes de Imposto de Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados, Câmara do Comércio Exterior (CAMEX), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Secretarias de Fazenda Pública dos Estados, e os servidores da RFB que atuam na área aduaneira.

V – Melhoria da qualidade dos serviços prestados e dos resultados estratégicos

- Analisar o impacto do trabalho em relação ao cumprimento dos Objetivos do Mapa Estratégico da RFB, a seguir relacionados:

Perspectiva de Resultados:

Do Ponto de vista dos resultados, pode-se identificar:

- 3) Contribuir para o fortalecimento do comércio exterior e para a proteção da sociedade
- 4) Aumentar a percepção de equidade na atuação da instituição

Perspectiva de Processos Internos:

Os principais processos identificados foram:

- 9) Reduzir litígios tributários e aduaneiros;
- 10) Aprimorar e ampliar os serviços prestados à sociedade.

Entretanto outros processos receberão os benefícios desse projeto, tais como:

- 7) Elevar a percepção de risco e a presença fiscal;
- 8) Aumentar a efetividade e segurança dos processos aduaneiros.

Perspectiva de Pessoas e Recursos:

Nesta perspectiva de pessoas e recursos, o processo permitiu:

- 17) Desenvolver competências, integrar e valorizar pessoas;

18) Adequar o quadro de pessoal às necessidades institucionais;

21) Assegurar recursos e otimizar sua aplicação.

- Indicar, na Cadeia de Valor (**Anexo 5**) da RFB, o(s) processo(s) de trabalho a que se refere a monografia, conforme os macroprocessos relacionados abaixo:

- Administração Aduaneira;
- Segurança Jurídica e Solução de Litígios.

VI – Objetividade e clareza da redação

D) Principais lições aprendidas

No início, os obstáculos partiram dos próprios participantes do processo. Como eles não se sentiam confortáveis com o modelo inicialmente apresentado e colocavam sérias restrições ao seu funcionamento, percebe-se que eles seriam o maior empecilho a qualquer procedimento novo que se implantasse.

A solução foi ouvi-los e deixar que eles, como maiores conhecedores do processo de trabalho e de todos os problemas que havia no procedimento antigo, sugerissem as melhorias necessárias.

Como a concepção da ideia partiu daqueles que iriam executá-la, houve uma grande adesão à mesma, e isso facilitou a sua implementação. Todos se sentiram integrantes do processo de trabalho.

Outro obstáculo foi quanto à seleção dos servidores para atuarem no processo de trabalho. A RFB possui unidades por todo o Brasil, e Brasília, sabidamente, não é um local de fixação de servidores. Enfrentamos diuturnamente o problema de remoção de servidores para suas cidades de origem e chegada de servidores, geralmente recém ingressados na RFB.

A RFB também possui um quadro de servidores inferior ao necessário para cumprir sua missão institucional. Com isso não é tranquila a cessão de servidores das unidades locais para os órgãos centrais, localizados em Brasília.

A solução veio com o envolvimento direto do Secretário da RFB no projeto, disponibilizado servidores do último concurso público para serem alocados nas unidades que cedessem servidores para a realização do trabalho. E também pelo recém implantado modelo de dedicação funcional da RFB, que permite que o servidor seja alocado em Trabalho remoto. Ele trabalha em sua unidade mas fazendo os trabalhos indicados por outra unidade.

Os fatores que foram importantes para o sucesso da iniciativa foram principalmente a aceitação e envolvimento da equipe e superiores no projeto com a participação aberta de todos na discussão, sem imposição de regras ou modelos já determinados, a utilização de ferramentas gerenciais adotadas pela RFB e a inspiração em um modelo já testado e aprovado pelo órgão.

A nova sistemática de solução de consultas em classificação de mercadorias: a busca pela segurança jurídica

1 Introdução

Classificar uma mercadoria é uma atividade complexa, que exige conhecimentos específicos daquele que se dispõe a executar a tarefa. Além do conhecimento sobre a mercadoria em si, é preciso também conhecer bem a metodologia aplicável, no caso o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH). O operador deve ter conhecimentos suficientes de determinada área, qual seja, química, agronomia, produtos têxteis, máquinas, equipamentos, veículos, etc. e conhecer bem o SH e sua aplicação. Pode-se, assim, deduzir o quanto é difícil reunir em um mesmo operador o conhecimento de todas as áreas do saber humano e também o do SH.

Essas dificuldades levam à produção de uma grande quantidade de erros, com descumprimento de procedimentos administrativos, e possível recolhimento de impostos com multas e juros. O operador vê-se diante de uma insegurança quanto à realização da atividade, não existe a certeza se a classificação da mercadoria por ele adotada será a mesma definida pelos órgãos públicos.

No caso da RFB com suas diversas unidades administrativas localizadas em todo o Brasil, a dificuldade agiganta-se, pois cada unidade

poderá ter um entendimento diferente sobre a mesma matéria. Não existe padronização entre as decisões exaradas. Esse fato deve-se à maneira como foi definido o procedimento de classificação de mercadorias na RFB, em que cada Auditor-Fiscal possui competência para definir a classificação da mercadoria.

2 Segurança ou insegurança jurídica?

Para estudar a segurança jurídica, é preciso primeiro descobrir a insegurança que está envolvida na questão. Conforme afirma Ávila (2012, p. 41) “O ponto de partida para a análise da segurança deve ser a insegurança”. E muito se diz e tem-se escrito sobre a era da insegurança em que vivemos. A segurança é vista e estudada em todos os aspectos da vida humana: na convivência em sociedade, nos riscos físicos e psicológicos. No campo tributário, ela pode ser analisada sob o ponto de vista do modo como a Administração Tributária deve atuar para a garanti-la em suas relações com os contribuintes, especialmente quando interpreta os dispositivos legais e normativos.

Na Administração Pública, cada vez mais o tema sobre o que seja um direito seguro entra na pauta do dia, e as novas administrações estão mais preocupadas e trabalhando mais para que o cidadão possa ter garantido os seus direitos constitucionais. José Afonso da Silva afirma que a segurança legítima será somente aquela que garanta contra a arbitrariedade e a injustiça.

Para alcançar esse desiderato, as normas administrativas têm sido adaptadas. Para isso, usam-se de modernas metodologias para os processos de gestão da informação, mapeamento de processos, análise de riscos, gerenciamento eficaz.

Ávila (2012, p. 45) salienta que, nos dias atuais, a insegurança assumiu um grau nunca antes alcançado, e, para o autor, o excesso de informação, que produz um excesso normativo, gera essa insegurança vislumbrada no direito, ou seja, “excesso de informação que produz desinformação”.

É certo que o arcabouço jurídico encontra-se cada vez mais complexo e intrigado, com os profissionais da área buscando especializar-se

constantemente, mas o que conseguem é saber cada vez menos, pois a fonte do conhecimento nunca se esgota:

[...] quanto maior é a quantidade de informação, tanto maior é a possibilidade de se prever o futuro; contudo, quanto maior é a quantidade de informação, tanto maior também é aquilo que precisa ser previamente considerado e avaliado. Daí por que o maior conhecimento conduz ao aumento do sentimento de insegurança: o cidadão sabe mais, mas exatamente porque sabe mais, também conhece o que precisa prever e o que pode não se confirmar no futuro. (ÁVILA, 2012, p. 46)

E, no direito tributário, essas dificuldades se intensificam pela necessidade de planejamento para o exercício da atividade econômica, e a insegurança jurídica prejudica investimentos e decisões de longo prazo.

Na Administração Tributária Brasileira, a questão da segurança jurídica fica evidente pela dificuldade de identificação e interpretação das normas, pelo excesso de normas sobre o assunto, ou pelas constantes mudanças no posicionamento da Administração Pública.

Esse problema torna-se mais evidente quando se aborda o tema Classificação de Mercadorias. A Classificação de Mercadorias é uma atividade complexa, que exige preparação, treinamento e estudo por parte do profissional que atua na área, e muitas vezes a falta de um posicionamento uniforme por parte da Administração Pública, e a demora para obter uma resposta, gera uma situação de insegurança para o contribuinte.

Para Capez (2010, p. 40), a insegurança jurídica é o grande mal do século XXI, estando presente nas mudanças bruscas na jurisprudência consolidada, inovações legislativas e polêmicas bizantinas, isto tudo somado aos, aproximadamente, 300.000 (trezentos mil) atos normativos em vigor:

Estudos patrocinados pelo Banco Mundial revelam que a disparidade de soluções judiciais para problemas análogos reforça o fator aleatório na solução de litígios. A aplicação de princípios constitucionais demasiadamente abrangente, em detrimento de regras claras em vigor, infla a chamada

instabilidade. A isso se soma o tempo de tramitação das demandas e a inexistência de um prazo razoável máximo para o seu equacionamento. Tudo isso influencia a classificação da avaliação do risco por parte das conhecidas agências internacionais de análise das diversas economias. Em outras palavras, a insegurança jurídica tem custo e atrasa o país. (CAPEZ; CAPEZ, 2010, p. 41)

No tocante ao desfecho das controvérsias a insegurança jurídica somada às deficiências do Estado (poderes judiciário, executivo e legislativo) é uma importante externalidade negativa² ou como preferem os autores estrangeiros: *jurisdictional uncertainty*.

Agregue-se a isso a ausência de regras claras e estáveis, e a falta de previsibilidade da interpretação fazendo com que os riscos sejam maiores, conseqüentemente o custo das transações econômicas. A repercussão no mundo dos negócios é inevitável, e os empresários estrangeiros ao avaliar os possíveis investimentos no Brasil optam por escolher outro país no qual a certeza possa ser mais bem vislumbrada:

Os tribunais são instituições essenciais na garantia da segurança jurídica e podem afetar o crescimento econômico se: (i) sendo tendenciosos, imprevisíveis e lentos, tornam-se caros e incertos, reduzindo os incentivos de se procurar a Justiça; (ii) não se apresentarem como potenciais arenas de solução eficiente dos conflitos decorrentes de sua atividade econômica (CUNHA apud MANCUSO 2010).

O excesso de normas especiais acaba com a certeza e a clareza no Direito, e ao invés de eliminar os conflitos cria problemas maiores. O Estado acaba com a autonomia individual e com a liberdade ao querer regular as condutas ao máximo possível, “Pense-se na quantidade de leis, de leis complementares, de decretos, de instruções normativas, de pareceres normativos, de soluções de consultas, relativamente às três órbitas federativas” (ÁVILA, 2012).

2 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito (nota introdutória). **Processos Coletivos**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 1º jan. 2010. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/doutrina/19-volume-1-numero-2-trimestre-01-01-2010-a-31-03-2010/93>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

Para Sacha Calmon (COELHO, s. a.), o excesso de mutações no sistema jurídico instaura um estado de insegurança jurídica, uma incerteza de como se deve agir. E as mutações legais, do tipo jurisprudencial, inovam muito mais, pois conferem novos sentidos às leis. Para o autor, as mutações são inevitáveis, porém deve-se procurar que elas não sejam tumultuárias, muito frequentes, contraditórias, conflitantes ou desagregadas dos princípios e *standards* jurídicos prevaletentes. Por isso, elas devem ser razoáveis e dotadas de racionalidade.

Como o Estado tem que proteger interesses diversos, ele opta por normas com maior grau de abstração e mais abertas, para que sejam resguardados os interesses de todos e acompanhem as mudanças na sociedade. Mas com isso ele acaba por editar normas com elevado grau de indeterminação, “a tentativa de se regular de maneira mais ampla termina, pois, por aumentar a vagueza e a obscuridade” (ÁVILA, 2012, p. 52).

Quando o Estado edita normas vagas, ele precisa regulamentá-las, com inúmeras normas infralegais, levando à complexidade do ordenamento jurídico. E se o Estado introduz no ordenamento jurídico elementos mais concretos, com mais detalhes e exceções, para aumentar o caráter orientador do direito, ele acaba por criar um direito menos acessível, menos compreensível, embora mais previsível.

Este é o paradoxo atual do direito segundo Ávila (2012, p. 52), a busca da segurança gerando a insegurança e “o ganho em acessibilidade implica, pois, a perda em protetividade, e o ganho em protetividade, o prejuízo em acessibilidade”.

O dinamismo social e econômico leva à busca de normas que protejam interesses subjetivos, de grupos específicos. Essas normas, feita às pressas, são, muitas vezes, falhas e equivocadas, levando o direito a um estado de permanente reforma. Observa-se, aqui, dois fenômenos, a particularização da legislação e a sua rápida obsolescência, conforme afirma Ávila (2012, p. 56).

Torres (2012, p. 2) informa que não basta o sistema jurídico ter seus valores condensados em textos, princípios e programas se este não forem concretizados em cada caso, e a Constituição como ordem de

valores deve garantir a segurança jurídica em seu aspecto de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais.

Além disso, se depara com as diferentes interpretações advindas do poder judiciário ou dos julgamentos administrativos. Os atos normativos criam expectativas nos contribuintes que confiam na sua permanência e na sua vinculatividade e são induzidos a adotar determinados comportamentos com base nessas normas. É essencial a previsibilidade estatal, advoga Ávila (2012, p. 64), o qual identifica a falta de inteligibilidade, a carência de confiabilidade e a falta de calculabilidade, como os principais problemas para os contribuintes.

3 O sistema harmonizado de designação e codificação de mercadorias

A classificação é uma ação inerente ao ser humano, pois ela facilita a compreensão dos objetos (VASCONCELLOS, 2012, p. 23). Em 1912, James Duff Brown (*Library classification and Cataloguing*, 1912) definiu que a classificação é um processo mental efetuado pelo ser humano, consciente ou inconscientemente, e que o ser humano está sempre efetuando classificações, para todos os propósitos.

Em 1793, Johann Beckmann, professor de Economia da Universidade de Gotting, na Alemanha propôs a criação de uma nova modalidade de estudo, abarcando desde os insumos até a sua industrialização para a obtenção de mercadorias, dando origem à merceologia.

A merceologia é a ciência que estuda a natureza, origem, composição e função da mercadoria. Ela considera as características técnicas e comerciais da mercadoria.

Para se classificar uma mercadoria, o primeiro passo é conhecer a mercadoria a ser classificada. A merceologia permite o conhecimento integral da mercadoria, fornecendo informações intrínsecas, ou seja, as características da mercadoria.

De posse de todas as informações relativas à mercadoria, pode ser efetuada a classificação, que será a designação da nomenclatura apropriada a partir do uso de princípios e metodologia científica.

A nomenclatura é um conjunto de símbolos para representar os termos da classificação. É uma linguagem codificada. Ela é uma parte secundária de um sistema de classificação, mas é de suma importância. Uma nomenclatura de qualidade inferior pode destruir um sistema de classificação.

De acordo com o Glossário da Divisão de Estatística das Nações Unidas,³ a Nomenclatura é a sistemática de nomear as coisas ou um sistema de nome e termos para as coisas. Em classificação, nomenclatura envolve uma sistemática de nomear categorias ou itens. Uma nomenclatura é essencialmente uma convenção para descrever valores observados, e a classificação estrutura e codifica esses valores observados.

O significado do termo classificação pode ser encontrado no glossário de termos (Glossário da Divisão de Estatística das Nações Unidas) como um conjunto de observações discretas, exaustivas e mutuamente exclusivas que podem ser atribuídas por uma ou mais variáveis a serem medidas no agrupamento ou apresentação de dados. A estrutura de uma classificação pode ser hierárquica ou simples. Classificação hierárquica parte do nível mais geral (ex. divisão) para o mais detalhado (ex. classe). As classificações simples (ex. Classificação sexual) não são hierárquicas.

De acordo com o glossário das Nações Unidas, as características de uma boa classificação são:

- as categorias são exaustivas e mutuamente excludentes (i.e. cada membro da população pode ser somente alocado a uma categoria sem duplicação ou omissão);
- a classificação é comparável com outros padrões de classificação relacionados (nacional ou internacional);
- as categorias são estáveis, i.e. elas não são alteradas frequentemente, ou sem uma revisão apropriada, uma justificativa e uma documentação;

3 **UN Glossary of Classification Terms.** United Nations Statistics Division, 2012. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/glossary_short.asp>. Acesso em: 31 ago. 2014.

- as categorias são descritas com um título em um formato padrão e acompanhadas de notas explicativas, codificação indexada, códigos e tabelas correspondentes às classificações relacionadas (incluindo versões recentes da mesma classificação);
- as categorias são equilibradas em um escopo de limites e princípios de classificação (ex. nem tantas nem poucas categorias). Estas são usualmente estabelecidas pela aplicação de critérios significativos (ex. limites por tamanho em variáveis como emprego, saídas, etc.)
- as categorias refletem realidades do campo de trabalho (ex. A sociedade ou economia) para a qual esta relacionada (ex. Em uma classificação industrial, as categorias devem refletir um quadro total das atividades industriais do país); e
- a classificação é acompanhada por instruções, manuais, índices de códigos, livros de textos e treinamento.⁴

A classificação pode ser definida como um conjunto de observações discretas, exaustivas e mutuamente exclusivas que podem ser atribuídas por uma ou mais variáveis a serem medidas no agrupamento ou apresentação de dados.

É comum no âmbito aduaneiro os termos classificação e nomenclatura serem utilizados indistintamente e serem confundidos entretanto a definição de nomenclatura é menos abrangente que a de classificação. Do ponto de vista formal, uma nomenclatura de mercadorias é uma lista ou uma relação. E do ponto de vista funcional, a nomenclatura de mercadorias serve para nomear e classificar mercadorias conforme critérios relevantes no contexto do comércio internacional.

Os componentes fundamentais de um sistema de classificação são as classes e grupos em que se organizam as coisas, e os princípios ou regras fixadores do procedimento a ser seguido para nomear e classificá-las.

4 **UN Glossary of Classification Terms.** United Nations Statistics Division, 2012. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/glossary_short.asp>. Acesso em: 31 ago. 2014.

A classificação de mercadorias além de obedecer aos ditames do método científico, faz uso de técnicas apropriadas à inserção do objeto merceológico na nomenclatura. Entre essas técnicas se incluem o emprego de regras para a classificação de qualquer objeto e de normas impositivas sobre o procedimento a ser seguido.

Com o crescimento do comércio internacional, os países começaram a sentir a necessidade de uma identificação precisa das mercadorias que possibilitasse um melhor controle estatístico, administrativo, de transportes, de seguros e de direitos de aduanas. A existência de um grande número de mercadorias obrigava os países a dispor de um sistema possibilitador do conhecimento racional, harmônico e sistêmico, relacionado as mercadorias em grupos e subgrupos.

A dificuldade do tratamento das mercadorias mostra-se evidente quando se observa em um mesmo país mercadorias sendo identificadas por vários nomes ou termos, projetando essa situação para o cenário internacional pode-se perceber a complexidade para identificar uma mercadoria pelos participantes de uma transação comercial. É preciso que nas transações comerciais fique claro o que está sendo negociado, que não se está comprando mangas (de camisa) ao invés de mangas (fruta).

A partir do século XIX, os países começaram a se reunir buscando estabelecer e harmonizar suas nomenclaturas, e a criação de uma nomenclatura mundial para produtos.

No começo de 1970, um grupo de especialistas formado por representantes das Nações Unidas (UN), da Organização Mundial de Aduanas⁵ (OMA), do Conselho de Cooperação Aduaneira (CCA) e outras entidades internacionais decidiram elaborar um estudo para a criação de uma nova nomenclatura comum de mercadorias, visando atender aos interesses aduaneiros e estatísticos dos países, e controlar o movimento de mercadorias ao longo das fronteiras dos países. Para isso, criaram um Comitê, que passou a denominar-se Comitê do Sistema Harmonizado, com as seguintes atribuições:

5 Também identificada pela sigla em inglês: World Customs Organization (WCO).

- a) elaborar um instrumento único de identificação de mercadorias, com base nas nomenclaturas NCCA e CUCI, considerando também outras nomenclaturas e sistemas, não somente aduaneiras, mas também estatísticas e de transporte; e
- b) preparar um instrumento assecuratório de sua aplicação.

Este Comitê foi composto por oito países (Austrália, Canadá, Estados Unidos, França, Índia, Japão, Reino Unido e Tchecoslováquia) e doze organizações internacionais (CCA, GATT, Oficina Estatística das Nações Unidas, CEE, OTAN, IATA, Câmara Internacional da Marinha Mercante, ISO, União Internacional de Estradas de ferro, etc.).⁶

A elaboração do projeto demorou dez anos e foi aprovado pelo CCA, órgão da Organização Mundial de Aduanas (OMA), em 14 de junho de 1983, substituindo a Convenção de Bruxelas de 1950. Havia uma recomendação expressa para que a nova nomenclatura não fosse utilizada antes de 1º de janeiro de 1987, propiciando aos países tempo suficiente para promover as adaptações de ordem técnica e administrativa, e as negociações necessárias no âmbito do GATT, como constava no art. XXVIII.

Somente no fim de setembro de 1987, foi efetuada a ratificação por 17 países, condição necessária para a sua entrada em vigor, efetiva em 1º de janeiro de 1988.

Hoje, a Nomenclatura do Sistema Harmonizado (SH), como é mais conhecida, é usada por 207 países.⁷ E 98% (noventa e oito por cento) das mercadorias comercializadas no mundo são classificadas nos termos do SH.

O Brasil aderiu à convenção do Sistema Harmonizado (SH) de Designação e de Codificação de Mercadorias, em 31 de outubro de 1986, e a partir de 1988 as Resoluções do Comitê Brasileiro de Nomenclatura

6 Conselho de Cooperação Aduaneira (CCA), Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), Comunidade Econômica Européia (CEE), Organização Tratado Atlântico Norte (OTAN), The International Air Transport Association (IATA), International Organization for Standardization (ISSO).

7 World Customs Organization (2012).

nº 75, de 22 de abril de 1988, e 76, de 31 de agosto de 1988, determinavam a adoção da nomenclatura baseada no SH.

O Decreto Legislativo nº 71, de 11 de outubro de 1988, aprovou o texto da Convenção Internacional sobre o Sistema harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias. A Convenção possui um preâmbulo e 20 artigos, com um anexo, que constitui a própria nomenclatura. Sua finalidade é dar cobertura legal a uma nomenclatura de mercadorias, base das Tarifas Aduaneiras e das Estatísticas de comércio internacional.

É um instrumento de caráter governamental, mas não é obstáculo para que a nomenclatura por ela amparada possa ser utilizada por todos os intervenientes no comércio internacional. O objetivo dessa nomenclatura é muito mais amplo do que o previsto pela Convenção, que só alcança os dados que devem figurar na documentação aduaneira utilizada no comércio exterior.

O SH compreende aproximadamente 5.000 (cinco mil) grupos de mercadorias, arranjados em uma estrutura legal e lógica, e suportado por regras bem definidas que garantem uma classificação uniforme. Este sistema é a base para os tributos aduaneiros e para a coleta de dados para estatísticas internacionais sobre o comércio internacional.

A convenção do SH estipulou o uso de um código de seis dígitos, deixando a critério das partes contratantes os desdobramentos julgados necessários para refletir as características econômicas de cada país. Assim, o Brasil desdobrou o código original de seis dígitos em mais dois dígitos (item e subitem), adotando um código de oito dígitos, que foi adotado também pelo Mercosul. Outros países utilizam outros desdobramentos, por exemplo, os Estados Unidos utilizam um código de dez dígitos.

Os objetivos do SH, conforme consta no preâmbulo da Convenção, são facilitar e promover o desenvolvimento do comércio internacional, facilitar e aprimorar a coleta, a comparação e a análise das estatísticas de comércio exterior, reduzir os encargos resultantes da necessidade de atribuir às mercadorias uma nova designação, uma nova classificação e um novo código por motivo de sistemas de classificação diversos,

e facilitar a uniformização de documentos e transmissão de dados. A todos esses objetivos acrescenta-se proporcionar maior segurança jurídica, com uma comunicação mais eficiente entre as partes envolvidas na transação comercial e o Estado.

O SH facilita as negociações comerciais internacionais, a elaboração das tarifas de fretes e das estatísticas relativas aos diferentes meios de transporte de mercadorias e de outras informações utilizadas pelos diversos intervenientes no comércio internacional.

O SH é usado por governos, organizações internacionais e setor privado para muitos propósitos, como tarifas internas, políticas comerciais, controle de entrada e saída de mercadorias nos países, regras de origem, cálculo de frete, estatísticas de transporte, monitoramento de preços, controle de cotas, compilação das contas nacionais e pesquisas e análises econômicas.

A Nomenclatura do SH compreende posições e subposições. Existem também as notas de seção, de capítulo e de subposição, bem como regras gerais de interpretação. É uma linguagem universal com utilização de códigos numéricos.

O SH é fundamentado em uma hierarquia de seções, capítulos e notas. Isto permite a OMA ter um quadro comparativo responsável por responder às preocupações de muitos governos e organizações internacionais desejosos de acompanhar os problemas emergentes.

A nomenclatura de mercadorias, com seu código de seis dígitos, é utilizada em campos inimagináveis, como nos trabalhos realizados pelos países para reduzir o aquecimento global, no combate às atividades criminosas, fabricação de drogas sintéticas, ou na busca por saúde básica para as populações.

A criação de notas para substâncias causadoras de danos a camada de ozônio, precursores químicos para manufatura de drogas ilícitas, convenção sobre armas químicas, resíduos perigosos, espécies ameaçadas, substâncias narcóticas e psicotrópicas são exemplos da sua resposta às preocupações internacionais.

A OMA publicou uma nova versão do Sistema Harmonizado, que entrou em vigor no Brasil em 1º de Janeiro de 2012, após um ciclo de revisão que durou cinco anos. Este novo instrumento permite às administrações aduaneiras monitorar e controlar o comércio de bens, especialmente aqueles com impacto social e ambiental. A natureza dessa revisão também permite a OMA estabelecer novas parcerias com organizações internacionais, como a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas.

As grandes economias do planeta utilizam essa nomenclatura para o despacho aduaneiro e também para os documentos de transporte, serviços financeiros e seguros. Ela é fundamental para obter estatísticas confiáveis de comércio exterior e para determinar os fluxos comerciais em âmbito nacional, comunitário ou mundial.

Em 1994, após a criação do Mercosul⁸, a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, fundamentada no Sistema Harmonizado, passa a ser designada por Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). E a Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB) passa a ser designada por Tarifa Externa Comum (TEC). Esta Nomenclatura passa a ser adotadas pelos países signatários do Mercosul (Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai) nas suas operações de comércio exterior.

Em 2012, foi publicada uma nova versão da NCM, incorporando as últimas alterações no Sistema Harmonizado.

3.1 Competência para classificar mercadorias

Para manter a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) o Decreto-Lei nº 37,⁹ de 18 de novembro de 1966, criou o Comitê Brasileiro de Nomenclatura (CBN) e o Fundo de Administração da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias:

Art. 156 – É criado o Comitê Brasileiro de Nomenclatura, com as seguintes atribuições:

8 Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

9 BRASIL, Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros.

[...]

Art. 157 – O Comitê Brasileiro de Nomenclatura funcionará sob a presidência do Presidente do Conselho de Política Aduaneira e será integrado por 6 (seis) membros, especializados em nomenclatura, designados pelo Ministro da Fazenda, quatro dos quais dentre funcionários dos órgãos do Ministério da Fazenda diretamente interessados na aplicação da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias.

§ 1º – O Comitê disporá de uma Secretaria dirigida por um Secretário-Executivo e integrada por funcionários do Ministério da Fazenda, postos à sua disposição por solicitação do respectivo Presidente.

§ 2º – O Comitê poderá dispor de um Corpo Consultivo constituído de técnicos indicados pelo Plenário e credenciado pelo Presidente, com a finalidade de prestar assistência especializada nos diferentes setores da nomenclatura.

Art. 158 – O Fundo de Administração da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias destina-se ao custeio dos trabalhos de documentação, divulgação, análises e pesquisas necessárias ao cumprimento das atribuições do Comitê Brasileiro de Nomenclatura e será constituído:

[...]

Art. 159 – A organização e o funcionamento do Comitê serão estabelecidos em regimento a ser expedido pelo Poder Executivo. (Decreto-Lei n.37, de 18 nov. 1966)

O Comitê Brasileiro de Nomenclatura (CBN) existe ainda atualmente, conforme pode ser verificado no Decreto nº 7.482,¹⁰ de 16 de maio de 2011, que aprova a atual estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Fazenda (MF). O CBN é um órgão colegiado da estrutura do MF:

Art. 2º O Ministério da Fazenda tem a seguinte estrutura organizacional:

10 BRASIL, Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda.

[...]

h) Comitê Brasileiro de Nomenclatura;

E ao CBN compete atualizar a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias permanentemente, conforme já citado e também por disposição do art. 39 do Decreto nº 7.482/2011 que manteve as competências originais designadas pelo Decreto-Lei nº 37/1966:

Art. 39. Ao Comitê Brasileiro de Nomenclatura cabe exercer as competências estabelecidas no art. 156 do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, que cria o referido Comitê.

[...]

Art. 156 – É criado o Comitê Brasileiro de Nomenclatura, com as seguintes atribuições:

I – manter a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias permanentemente atualizada;

II – propor aos órgãos interessados na aplicação da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias medidas relacionadas com a atualização, aperfeiçoamento e harmonização dos desdobramentos de suas posições, de modo a melhor ajustá-los às suas finalidades estatísticas ou de controle fiscal;

III – difundir o conhecimento da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, inclusive mediante a publicação de seu índice, e propor as medidas necessárias à sua aplicação uniforme;

IV – promover a divulgação das Notas Explicativas da Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas e recomendar normas, critérios ou notas complementares de interpretação;

V – prestar assistência técnica aos órgãos diretamente interessados na aplicação da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias;

VI – administrar o Fundo de Administração da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias;

É competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), conforme art. 15 do Decreto nº 7.482/2011, as atividades relacionadas com a nomenclatura, classificação fiscal e econômica de mercadorias:

Art. 15. À Secretaria da Receita Federal do Brasil compete:

[...]

XVIII – dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar o controle do valor aduaneiro e de preços de transferência de mercadorias importadas ou exportadas, ressalvadas as competências do Comitê Brasileiro de Nomenclatura;

XIX – dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas com nomenclatura, classificação fiscal e econômica e origem de mercadorias, inclusive representando o País em reuniões internacionais sobre a matéria;

Com a criação do Mercosul¹¹ em 1991, foi colocado como um dos seus objetivos o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC). E o Decreto nº 1.343¹², de 23 de dezembro de 1994, dispôs que a partir de sua vigência, a Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB) passava a ser designada por Tarifa Externa Comum (TEC):¹³

Art 1º Ficam alteradas a partir de 1º de janeiro de 1995 as alíquotas do Imposto de Importação, bem assim a nomenclatura da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB) /Sistema Harmonizado, a qual passará a ser designada Tarifa Externa Comum (TEC), respectiva Lista de Exceção, conforme os anexos a este decreto. (grifo nosso)

Art. 2º As preferências tarifárias, em vigor outorgadas pelo Brasil, permanecerão válidas, nos termos da legislação pertinente, até 30 de junho de 1995, quando nos termos Tratado de Assunção serão revistas em conjunto.

11 Decreto nº 350, de 21 nov. 1991.

12 Decreto nº 1.343, de 23 dez. 1994.

13 O Decreto nº 1.343/1994 foi revogado pelo Decreto n. 1.767, de 28 de dezembro de 1995, que corrigiu o equívoco de alterar a “Nomenclatura da Tarifa Aduaneira do Brasil” para “Tarifa Externa Comum”, quando deveria ter alterado a “Tarifa Aduaneira do Brasil” e não a nomenclatura. O Decreto nº 1.767/1995 foi revogado pelo Decreto nº 2.376, de 12 de novembro de 1997.

Art 3º As listas do Regime de Adequação serão apresentadas à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), no decorrer do ano de 1995, aos termos da legislação pertinente.

[...] (Decreto n. 1.343, de 23 dez. 1994)

O Decreto nº 1.767, de 28 de dezembro de 1995, que revogou o Decreto nº 1.343/199, criou a Nomenclatura Comum do Mercosul, em seu anexo, sem entretanto revogar a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM)¹⁴:

Art. 1º A Nomenclatura Comum do MERCOSUL – NCM e as alíquotas do imposto de importação, que compõem a Tarifa Externa Comum – TEC, passam a vigorar na forma do Anexo I a este Decreto. (grifo nosso)

Art. 2º A Lista de Exceção à TEC e respectivas alíquotas do imposto de importação, passa a vigorar com os códigos, mercadorias e cronograma de convergência do Anexo II ao presente Decreto.

Art. 3º As exceções à TEC, de que trata o artigo 2º do Decreto nº 1.471, de 28 de abril de 1995, passam a vigorar conforme Anexos III-A e III-B deste Decreto.

§ 1º Após 28 de abril de 1996, os produtos relacionados nos anexos III-A e III-B ficarão sujeitos às alíquotas constantes da TEC, indicadas no Anexo I, ou da respectiva Lista de Exceção, se nela estiverem incluídos, de que trata o Anexo II, deste Decreto.

§ 2º O Ministro de Estado da Fazenda poderá substituir os produtos e alterar as respectivas alíquotas do imposto de importação constantes do Anexo III-A, bem como alterar as alíquotas do imposto de importação dos produtos constantes do Anexo III-B.

Art. 4º O Regime de Adequação Final à União Aduaneira do MERCOSUL e respectivo cronograma de desgravação tarifária para as mercadorias procedentes e originárias da

14 O Decreto-Lei nº 1.154/1971 que criou a NBM não foi revogado.

Argentina, do Paraguai e do Uruguai, observado o disposto no Decreto nº 1.568, de 21 de julho de 1995, passa a vigorar de acordo com o Anexo IV a este Decreto.

Parágrafo único. Para as mercadorias incluídas neste Regime, ficam mantidas as eventuais preferências outorgadas pelo Brasil no Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 2, entre o Brasil e Uruguai, no Acordo de Alcance Parcial de Complementação nº 14, entre o Brasil e a Argentina, e no Acordo Regional de Abertura de Mercados em favor do Paraguai (Acordo nº 3), de acordo com o disposto no Decreto nº 1.186, de 13 de julho de 1994, Decreto nº 1.393, de 10 de fevereiro de 1995, e Decreto nº 99.787, de 10 de dezembro de 1990, respectivamente.

Art. 5º A Nomenclatura Comum do MERCOSUL – NCM será adotada como nomenclatura única nas operações de comércio exterior.

Art. 6º As preferências e consolidações tarifárias objeto de compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito de negociações tarifárias internacionais continuam em vigor nos termos do que neles se estipulou, observada a legislação pertinente.

[...] (Decreto n. 1.767, de 28 dez. 1995)

A Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB) que passou a ser chamada Tarifa Externa Comum (TEC) era a antiga Tarifa das Alfândegas, como consta o art. 4º do Decreto-Lei nº 1.154, de 1º de março de 1971. A última TAB foi publicada em 1987, por meio da Resolução nº 00-1172, de 19 de fevereiro de 1987, da Comissão de Política Aduaneira¹⁵ (CPA) e englobava unicamente as alíquotas do Imposto de Importação.

15 O CPA foi criado pela Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, no âmbito do Ministério da Fazenda, para assessorá-lo com criação e/ou alteração das alíquotas do Imposto de Importação e atualizar a Nomenclatura da Tarifa Aduaneira. Com a reforma ministerial implementada pelo presidente Fernando Collor de Mello, as competências do antigo CPA foram absorvidas pelo Departamento de Comércio Exterior, da Secretaria Nacional de Economia, órgão do Ministério da Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio (Decreto nº 80, de 5 de abril de 1991). Sendo que atualmente as competências estão distribuídas entre o Ministério da Fazenda e a Secretaria da Receita Federal; e o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior e a Secretária de Comércio Exterior.

A partir de 2001 a competência para definir, no âmbito das atividades de importação e exportação, diretrizes e orientação sobre normas e procedimentos sobre nomenclatura de mercadorias passa a ser da Câmara de Comércio Exterior (Camex),¹⁶ conforme Decreto nº 3.981, de 24 de outubro de 2001. E, também alterar, na forma estabelecida nos atos decisórios do Mercosul, a Nomenclatura Comum do Mercosul de que trata o Decreto nº 2.376, de 12 de novembro de 1997, e alterações posteriores.

Pode-se concluir que hoje existe a seguinte situação:

- a) existe a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), adotada no âmbito do Mercosul, nas operações de importação e exportação de mercadorias;
- b) existe a Tarifa Externa Comum (TEC), a partir da NCM e das alíquotas vigentes para o imposto de importação;
- c) a NCM é baseada no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH), acrescentando mais dois dígitos (item e subitem) à estrutura de seis dígitos do SH;
- d) compete a Camex definir, no âmbito da importação e exportação de mercadorias, diretrizes e orientações quanto a nomenclatura de mercadorias (NCM);
- e) compete a Camex a alteração das alíquotas do imposto de importação e exportação.

As competências dos órgãos de governo estão assim distribuídas atualmente:

- a) Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão do Ministério da Fazenda:

16 A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão integrante do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. A Camex tem, como órgão de deliberação superior e final, um Conselho de Ministros composto pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento, indústria e Comércio Exterior, que o preside; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão, e do Desenvolvimento Agrário.

Art. 1º A Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro da Fazenda, tem por finalidade:

[...]

XVIII – dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar o controle do valor aduaneiro e de preços de transferência de mercadorias importadas ou exportadas, ressalvadas as competências do Comitê Brasileiro de Nomenclatura;

XIX – dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas com nomenclatura, classificação fiscal e econômica e origem de mercadorias, inclusive representando o País em reuniões internacionais sobre a matéria; (Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012).

b) Secretaria do Comércio Exterior, órgão do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior:

Art.19. Ao Departamento de Negociações Internacionais compete:

[...]

VIII – coordenar, internamente, os Comitês Técnicos n. 01, de Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias, e n. 03, de Normas e Disciplinas Comerciais, da Comissão de Comércio do Mercosul – CCM;

IX – estudar e propor alterações na Tarifa Externa Comum – TEC e na Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM; (Portaria MIDC N.6 de 11 de janeiro de 2008)

c) Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), do Conselho de Governo:

III – definir, no âmbito das atividades de exportação e importação, diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos, para os seguintes temas, observada a reserva legal:

[...]

c) nomenclatura de mercadoria;

[...]

e) classificação e padronização de produtos;

f) marcação e rotulagem de mercadorias; e

g) regras de origem e procedência de mercadorias;

[...]

VI – formular diretrizes básicas da política tarifária na importação e exportação;

[...]

XIII – fixar as alíquotas do imposto de exportação, respeitadas as condições estabelecidas no Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977;

XIV – fixar as alíquotas do imposto de importação, atendidas as condições e os limites estabelecidos na Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, no Decreto-Lei nº 63, de 21 de novembro de 1966, e no Decreto-Lei nº 2.162, de 19 de setembro de 1984;

XV – fixar direitos antidumping e compensatórios, provisórios ou definitivos, e salvaguardas;

XVI – decidir sobre a suspensão da exigibilidade dos direitos provisórios;

[...]

XIX – alterar, na forma estabelecida nos atos decisórios do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, a Nomenclatura Comum do MERCOSUL de que trata o Decreto nº 2.376, de 12 de novembro de 1997 (Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003) (grifo nosso)

Pode-se resumir afirmando que à RFB cabe se posicionar sobre a Classificação de Mercadorias na NCM, emitindo pareceres sobre Classificação de Mercadorias. Cabe à Secex definir a política de comércio exterior, definindo as regras e sendo representante do Brasil no Mercosul no Comitê Técnico nº 1, de Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias, inclusive propondo alterações na TEC. E, por fim, cabe à Camex definir as diretrizes sobre a NCM, alterar a NCM e fixar as alíquotas do imposto de importação e imposto de exportação.

O Decreto-Lei nº 1.154, de 1971, também promoveu a adaptação da Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados à NBM. E o Decreto nº 2.092, de 10 de dezembro de 1996, determinou que a TIPI tenha como base a NCM.

Art. 1º É aprovada a anexa Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI).

Parágrafo único. A TIPI de que trata este artigo tem por base a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), constante do Anexo I do Decreto nº 1.767, de 28 de dezembro de 1995. (Decreto n. 2.092, de 10 dez. 1996).

Art. 2º A NCM passa a constituir a nova Nomenclatura Brasileira de Mercadorias baseada no Sistema Harmonizado (NBM/SH), para todos os efeitos previstos no art. 2º do Decreto-lei nº 1.154, de 1º de março de 1971.

4 A certeza sobre a nomenclatura aplicável

Por meio da adoção do SH, os países procuram facilitar o comércio internacional, tornar as relações comerciais mais transparentes e também aumentar a segurança nas transações comerciais. A adoção de regras claras e a codificação única para mercadorias permitem a certeza e a segurança na aplicação das tarifas e controles no comércio exterior. A codificação de mercadorias, ao ser positivada no direito dos países, buscou a segurança e certeza na vida comercial.

Entretanto, ao mesmo tempo em que a codificação de mercadorias almeja a segurança e certeza por parte da Administração Pública, pelo lado do contribuinte esse fechamento de critério pode significar insegurança. Existem muitas dúvidas sobre qual a nomenclatura apropriada para a mercadoria, quadro esse enfatizado por haver interpretações diferentes dentro da própria máquina administrativa.

Com isso, o contribuinte se vê em um cipoal de argumentações e recursos administrativos e jurídicos para ver garantido o seu direito. Os prejuízos para o contribuinte são enormes em termos de tempo e dinheiro, o que entra em confronto com a característica intrínseca da

área de comércio exterior que é possuir uma grande agilidade na tomada de decisão e em suas transações.

A Administração Pública não pode ser um entrave ao comércio internacional, ainda mais quando um dos objetivos do país é fomentar o comércio internacional dentro do escopo do plano do Governo Federal Brasil Maior.¹⁷

Ciente dessa situação, a RFB tem buscado ao longo dos anos uma solução que propicie maior segurança e certeza para os aplicadores do SH. A solução definitiva foi possível após a priorização pela Administração da RFB de um projeto de trabalho que estudasse o problema e desenhasse um novo modelo de atuação.

Desse projeto nasceu o Centro de Classificação Fiscal de Mercadorias (Ceclam), um órgão colegiado responsável por solucionar as consultas sobre classificação de mercadorias, padronizar as soluções e dirimir conflitos. O Ceclam tem também no seu escopo de atuação a centralização do serviço, ou seja, atualmente somente o Ceclam pode emitir pareceres sobre classificação de mercadorias, isso acaba com um dos maiores problemas apresentados pelos operadores, ou seja, a divergência de entendimentos entre as unidades da RFB.

4.1 O modelo anterior e seus problemas

Durante anos a RFB, adotou um modelo para solução dos processos de consulta em classificação fiscal de mercadorias que era obsoleto e já não atendia à dinamicidade do comércio exterior e produção industrial brasileira. Esse modelo estava disciplinado no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, nos art. 46 a 53 e também na Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, nos arts. 48 a 50.

17 O plano Brasil Maior apresenta em sua dimensão sistêmica o tema Comércio Exterior com os seguintes objetivos de curto, médio e longo prazo:

- melhoria nos instrumentos financeiros e tributários de estímulo às exportações;
 - defesa comercial, consolidação e harmonização de regras tarifárias;
 - facilitação do comércio;
 - estímulo à internacionalização de empresas nacionais visando a ampliação de mercados e o acesso a novas tecnologias; e
 - atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras para o país.
- Disponível em: <www.brasilmaior.mdic.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 13

Por esse modelo, o pedido de solução de consulta era protocolado na unidade administrativa de jurisdição do contribuinte e solucionado pela Divisão de Administração Aduaneira (Diana), da região fiscal de jurisdição do contribuinte. A solução de consulta era geralmente emitida pelo Superintendente da Região Fiscal, sendo que em algumas regiões havia delegação de competência.

No caso de pedido de solução de consulta protocolado por entidade representativa de categoria econômica ou profissional de âmbito nacional ou órgão central da administração pública federal a consulta era solucionada pela Divisão de Nomenclatura e Classificação de Mercadorias (Dinom), da Coana/Suari, e a solução de consulta era emitida pelo Coordenador-Geral de Administração Aduaneira (Coana).

As consultas eram solucionadas por ordem de entrada, e o servidor responsável pelo processo administrativo, estudava a mercadoria e aplicava a classificação da mercadoria que ele identificava. Não havia interação com outros classificadores. O trabalho era realizado solitariamente.

Havia nessa situação alguns problemas: a falta de interação e troca de ideias com outros classificadores, o que gerava certa insegurança por parte do classificador nos casos complexos, e o acúmulo de processos por haverem regiões do país mais demandadas que outras, já que sabidamente há regiões no país onde estão concentradas a maior parte das empresas.

Outro problema que se apresentava era que a decisão na solução da consulta só tinha validade para o consulente não abarcando outras empresas que produzissem ou comercializassem o mesmo produto. Com isso podíamos chegar a situações em que o mesmo produto, dependendo da região que emitiu a solução de consulta, poderia ter classificação fiscal diferente e assim ser submetido a um tratamento tributário ou administrativo diferente.

Esse tratamento diferenciado dado aos contribuintes em situação fática equivalente gerava uma grande insatisfação, representada pelo protocolo de diversos processos em busca da eliminação das divergências entre as soluções de consulta. As soluções de consulta prolatadas,

ao invés de eliminarem o conflito e trazerem a indicação correta da classificação aplicável, geravam um número maior de processos buscando um tratamento isonômico para a mesma mercadoria. Era uma verdadeira bola de neve, mais soluções de consulta, mais processos de solução de divergência.

Também havia uma insatisfação dos contribuintes quanto ao tempo de resposta aos pleitos. Como a análise dos processos era regionalizada, algumas regiões fiscais do país, que possuem mais contribuintes, eram mais demandadas que outras. Um processo poderia demorar até quatro anos para ser respondido em alguns casos.

Outro ponto que precisava ser melhorado era o contencioso administrativo. Quando as mercadorias eram fiscalizadas pela RFB muitas vezes não havia uma concordância do contribuinte quanto à classificação fiscal atribuída, e ele utilizava os remédios existentes para buscar uma pacificação do conflito, ou seja, o processo administrativo fiscal, PAF, com a possibilidade de recursos em dupla instância.

Ao serem diagnosticados esses e outros problemas derivados buscou-se criar um novo modelo que eliminasse as divergências entre as soluções de consulta, possibilitasse igualdade e maior segurança jurídica aos contribuintes, diminuísse o tempo para decisão dos processos de solução de consulta.

4.2 Mudança de paradigma

O primeiro entrave encontrado para a implantação de um novo modelo estava na vinculação à jurisdição aduaneira. Ou seja, legalmente um processo só poderia ser solucionado pela região fiscal de jurisdição do contribuinte. A Lei nº 12.788/2013 trouxe a resposta necessária com a possibilidade da quebra da jurisdição regional para solucionar consultas.

A partir daí teve-se mais liberdade para buscar um modelo que mudasse radicalmente a maneira como sempre foi trabalhada a solução dos processos de consulta na RFB.

Paralelamente, a busca de um novo modelo começou-se a fazer reuniões e buscar parceiros na nova empreitada e com a edição da nova Portaria RFB nº 1.098/2013 que dispõe sobre os atos administrativos

deu-se o primeiro passo com a indicação da centralização na Coana das soluções de consulta de classificação de mercadorias.

A criação do Ceclam aconteceu em um momento oportuno na RFB, no qual vários fatores convergiram para que a iniciativa fosse bem recebida e pudesse ser implementada, como a implementação na RFB do e-processo e do modelo de dedicação funcional.

O e-processo é um sistema informatizado de controle e administração dos processos administrativos da RFB. Ele permite que um servidor da RFB acesse o banco de dados de processos, lendo os arquivos, anexando documentos, ou seja, interagindo com o processo, a partir de qualquer ponto do Brasil, bastando para isso que tenha um acesso informatizado ao sistema por meio de certificado digital. Os processos são também acessados pelo interessado, por meio do *site* da internet da RFB, com uso do certificado digital. Com isso, o contribuinte tem acesso ao andamento processual e aos documentos que o compõem.

O modelo de dedicação funcional da RFB foi instituído por meio da Portaria RFB nº 720, de 10 de junho de 2013. Esse modelo disciplina a dedicação dos servidores a processos de trabalho e permite que o trabalho seja executado na modalidade de Trabalho Remoto, Grupo de Trabalho e Alocação Direta.

4.3 Caminho percorrido

Há muito tempo havia a demanda por mudanças no procedimento de solução de consultas. Muitos problemas eram apontados e a resposta para a sociedade se fazia urgente. Em 2013, o Subsecretário de Aduana e Relações Internacionais autorizou o início do projeto. Entretanto a ideia inicial, que partiu da alta administração da RFB, não foi bem aceita pelos servidores das unidades locais. Como a aceitação do projeto por seus operadores é muito importante para que sua implementação ocorra sem transtornos, com o envolvimento e participação de todos, as pessoas diretamente vinculadas ao processo de trabalho foram consultadas.

Um grupo de trabalho foi criado, com pessoas envolvidas no processo, e iniciaram-se as reuniões para discutir ideias. As reuniões iniciais contaram com a participação da Coordenação-Geral de Planejamento,

Organização e Avaliação Institucional (COPAV) da RFB e incentivou-se a busca por ideias inovadoras (utilizando a metodologia do *Brainstorm*). Depois de muitas sugestões, surgiu a ideia de adoção do modelo utilizado pelas Delegacias de Julgamento (DRJs) da RFB.

O processo criado foi então mapeado utilizando o *software* Aris, segundo as normas vigentes na RFB sobre o Modelo de Governança de Processos. Após a modelagem do processo foi agendada uma reunião com o Subsecretário da Suari para apresentação da proposta. Por estar o grupo de trabalho coeso e coerente na ideia apresentada, que foi amplamente debatida e analisada, o Subsecretário encampou a ideia e aceitou ser o patrocinador do projeto.

Os fatores que foram importantes para a aceitação e envolvimento da equipe e superiores no projeto podem ser enumerados como a participação aberta de todos na discussão, sem imposição de regras ou modelos já determinados, a utilização de ferramentas gerenciais adotadas pela RFB e a inspiração em um modelo já testado e aprovado pelo órgão.

5 O Centro de Classificação de Mercadorias (Ceclam)

O Ceclam é um Centro de Classificação de Mercadorias que funciona em Brasília, vinculado aos órgãos centrais da RFB, mais especificamente está na estrutura organizacional da Coordenação de Administração Aduaneira (Coana).

O Ceclam está fundamentado nos seguintes pilares:

- centralização do processo de trabalho, e não mais a diluição do processo pelas regiões da RFB;
- possibilidade da execução da atividade por meio do trabalho remoto;
- decisão dos processos de forma colegiada;
- decisão única para a mesma mercadoria com efeitos vinculantes para a administração.

A centralização do processo de trabalho foi possível a partir da quebra da jurisdição fiscal, com a publicação da Lei nº 12.788/2013, que permitiu que os processos fossem solucionados por qualquer unidade da RFB pelo Brasil e não mais por apenas a unidade local de jurisdição do contribuinte.

A execução da atividade por meio do trabalho remoto veio resolver um antigo problema da RFB. Durante anos, a RFB padecia por possuir muitas unidades de difícil fixação de servidores e algumas unidades com grande procura pelos servidores para trabalho por serem o local de residência do núcleo familiar (vide exemplo de localidades como Florianópolis, Fortaleza e Rio de Janeiro que são as mais procuradas pelos servidores). E também por ter unidades com grande acúmulo de empresas, ocasionando maior carga de trabalho e que necessitavam de um maior número de servidores para execução dos trabalhos (vide exemplo de São Paulo).

A quebra de jurisdição e a adoção do trabalho remoto permitem ao servidor trabalhar em sua cidade, mas executando um serviço cujo processo de trabalho é administrado por outra unidade.

A decisão dos processos de forma colegiada foi inspirada no modelo adotado pelas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJ). Essa forma de decisão traz mais segurança para o servidor que está analisando o processo e emitindo a solução de consulta. O processo de consulta em classificação fiscal de mercadorias é um processo de análise complexa, que envolve um estudo abrangente por parte do servidor, e o estudo de diversas áreas do conhecimento humano, dada a variedade de mercadorias disponíveis no mercado (vide, por exemplo, mercadorias de origem animal, vegetal, mineral, produtos químicos, plastificantes, máquinas e equipamentos, informática, etc.). Por isso, o servidor que analisa um processo de solução de consulta nem sempre está tranquilo para emitir uma decisão. Com o trabalho colegiado, existe a possibilidade de maior interação entre integrantes da turma de classificação e a troca de informações, que sempre agregam valor ao estudo e às decisões.

Com a criação do Ceclam, as decisões em classificação de mercadorias começaram a ter efeito vinculante para a administração.

Isto significa que a partir da criação do Ceclam toda decisão deverá ser seguida por toda a RFB, desde que a mercadoria seja a mesma. E não mais somente para o contribuinte que consultou, como era antes. Com isso, elimina-se uma das maiores reclamações dos contribuintes que era o tratamento desigual aplicado aos contribuintes que estavam tratando da mesma mercadoria.

A decisão vinculante acarreta um aumento na segurança jurídica e a certeza sobre a atuação da administração. Além de ocorrer um efeito cascata, a partir do momento que os contribuintes perceberem que a RFB utiliza uma determinada classificação para a mercadoria, todos vão seguir o posicionamento da RFB, inclusive outros órgãos administrativos. Isso irá reflexivamente aumentar a segurança jurídica de todos os processos conexos.

O Ceclam, conforme já exposto, é um órgão colegiado, que funciona com 5(cinco) Turmas de classificação de mercadorias e um Comitê Técnico. As Turmas são compostas por quatro Auditores-Fiscais da RFB, designados para atuarem com Classificadores no Ceclam, e um presidente de turma. O Comitê é composto pelos presidentes das Turmas e pelo Chefe da Divisão de Nomenclatura e Classificação de Mercadorias (Dinom), da Coana/RFB, que atua como presidente do Comitê.

Os processos são distribuídos aos classificadores que preparam a minuta da decisão. Periodicamente, realiza-se a reunião das turmas, na modalidade presencial ou por à distância (utilizando os recursos de videoconferência ou *webconference*). Nas reuniões, as minutas são levadas à discussão pela turma e chega-se a um consenso sobre qual a classificação aplicável à mercadoria. Após é efetuada a formatação da decisão final que é assinada pelo Presidente de Turma e pelo Relator, com a indicação dos que participaram da reunião. A Ementa da decisão final é publicada no Diário Oficial da União (DOU) e o resumo da decisão é disponibilizado no *site* da internet da RFB.

Os processos de divergência, porventura existentes, são decididos pelo Comitê, também utilizando o mesmo rito das turmas. O Comitê também analisa os casos de conflitos entre as turmas, os casos submetidos pelas turmas a sua análise e as representações efetuadas

pelos servidores da RFB. Como a partir da criação do Ceclam as soluções de consulta são vinculantes, e são seguidas por toda a RFB, inclusive pelas Turmas e Comitê, conseqüentemente as divergências não vão mais existir. Entretanto, como existe um banco de dados de soluções de consultas já emitidas, poderá ainda existir alguma divergência, que com o tempo e trabalho das turmas, serão eliminadas.

O Ceclam trabalha com estoque centralizado de processos. Os processos são protocolados nas unidades da RFB e é criado o processo digital no e-processo que é distribuído para a caixa de trabalho do Ceclam. Os processos que entram na caixa de trabalho passam por uma análise preliminar em que é verificado o cumprimento dos requisitos básico, como apresentação de documentação do pleiteante, documentos relativos à mercadoria e outros esclarecimentos. A análise preliminar é efetuada por uma equipe de apoio, e caso encontrem algum problema, o processo é devolvido para a unidade de jurisdição do contribuinte com uma intimação para prestar esclarecimentos.

Para o efetivo sucesso da iniciativa além da participação da RFB, é importante a participação de outros órgãos que direta ou indiretamente estão envolvidos com a classificação fiscal de mercadorias. Por isso, têm-se buscado construir convênios de cooperação com esses órgãos, e também a realização de cursos, palestras e seminários. Os principais participantes até o momento são o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), a Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN), e o judiciário.

A partir do momento que a RFB e os demais órgãos e entidades estiverem alinhados, seguindo as mesmas definições, o processo será mais seguro, e haverá maior certeza na aplicação da classificação de mercadorias. Menos infrações serão cometidas, menos sanções serão aplicadas e, por conseguinte, acarretará uma diminuição no contencioso administrativo e judiciário.

Atualmente o projeto do Ceclam é paradigma na RFB, e todos os projetos realizados pela RFB utilizam esse projeto como modelo para entender como aplicar bem a metodologia de trabalho da RFB. Também

existem processos de trabalho em construção que estão adotando o mesmo modelo desenhado para o Ceclam, como o projeto de investigação de origem de mercadorias e o de Operador Econômico Autorizado (OEA).

5.1 Objetivos da iniciativa

Os objetivos estratégicos do projeto foram reduzir litígios tributários e aduaneiros, e aprimorar os serviços prestados à sociedade. Esses objetivos constam do Mapa Estratégico da RFB para o quadriênio 2012-2015.

Além disso, buscou-se o objetivo principal de reformular o modelo de solução dos processos de consulta de classificação fiscal de mercadorias na RFB, e como objetivos específicos do projeto:

- Eliminar as divergências entre as soluções de consulta;
- Possibilitar igualdade e maior segurança jurídica aos contribuintes;
- Diminuir o tempo de para decisão das soluções de consulta;
- Gerar atrativos para captação de servidores atuantes na área.

5.2 Público-alvo da iniciativa

O público-alvo da iniciativa são os contribuintes tributários, os órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, e os servidores da RFB.

Principalmente, são beneficiados com o novo modelo os contribuintes de Imposto de Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados, Câmara do Comércio Exterior (CAMEX), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Secretarias de Fazenda Pública dos Estados, e os servidores da RFB que atuam na área aduaneira.

5.3 Ações e etapas da implementação

As etapas percorridas para implementação da iniciativa foram:

- Mapeamento do processo de trabalho;
- Mapeamento dos riscos do processo;

- Elaboração da Instrução Normativa criando o novo procedimento;
- Elaboração da Portaria do Regimento Interno do Ceclam;
- Elaboração da Norma de Execução do Ceclam;
- Criação de indicadores de produtividade, desempenho e metas;
- Criação de ferramentas informatizadas de apoio;
- Seleção dos servidores para realização do trabalho
- Elaboração das Portarias de Trabalho Remoto
- Elaboração da Portaria de criação das Turmas e designação dos Presidentes
- Centralização do estoque de processos
- Triagem e separação dos processos

Durante a execução de todas as etapas foram realizadas diversas reuniões presenciais e reuniões por videoconferência, visto que os integrantes do grupo de trabalho estavam localizados em diversas cidades do Brasil.

Todos os pontos eram amplamente debatidos, e algumas vezes submetidos à consulta interna para que outras pessoas pudessem opinar.

5.4 Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

O trabalho foi todo executado utilizando os servidores da RFB e os únicos gastos envolvidos na iniciativa foram com os deslocamentos dos servidores para as reuniões presenciais. Os recursos utilizados foram os do orçamento da Subsecretária.

Foram utilizados os recursos tecnológicos existentes, com os sistemas informatizados já amplamente usados pelo órgão.

5.5 Monitoramento e avaliação da iniciativa

Atualmente, os indicadores estão sendo alimentados, porque como o procedimento é novo não existem dados anteriores para efetuar a comparação.

Entretanto como se utiliza principalmente a ferramenta informatizada e-processo, há relatórios gerenciais sobre a atuação dos servidores no trabalho.

Existem indicadores de quantidade de processos analisados por servidor em um período, quantidade de processos triados, quantidade de processos ineficazes, quantidade de processos com solução de consulta, quantidade de reuniões realizadas no período, gastos com diárias e passagens no período, quantidade de horas para elaboração da decisão, e outros indicadores que estão sendo trabalhados.

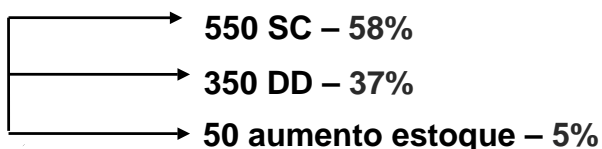
5.6 Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Havia uma demora muito grande na análise dos processos, pela regionalização e um acúmulo de processos a serem analisados.

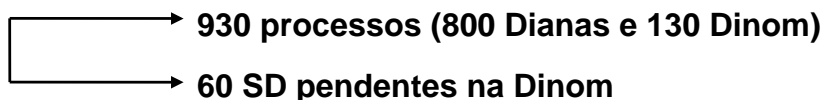
A situação que se apresentava era:

Situação Atual

Entradas: 950 processos / ano



Estoque atual:



- **15 AFRFB** sendo **10 de dedicação exclusiva**. Só um químico
- **Aposentadoria** de 3 AFRFB em 2 anos
- **Aumento de processos: PIS/Cofins (atacadistas) e NF-e**

Atualmente, existe a seguinte situação para o mês de julho/2014:

- 400 processos efetuados a análise preliminar
- 38 processos com despacho decisório
- 27 processos com intimação ao contribuinte expedida
- 5 processos com solução de consulta emitida.

Além disso, temos 25 servidores com dedicação exclusiva ao processo, e 2 servidores atuando nas atividades de apoio.

5.7 Obstáculos encontrados e soluções adotadas

No início, conforme exposto, os obstáculos partiram dos próprios participantes do processo. Como eles não se sentiam confortáveis com o modelo inicialmente apresentado e colocavam sérias restrições ao seu funcionamento, pudemos perceber que eles seriam o maior empecilho a qualquer procedimento novo que se implantasse.

A solução foi ouvi-los e deixar que eles, como maiores conhecedores do processo de trabalho e de todos os problemas que havia no procedimento antigo, sugerissem as melhorias necessárias.

Como a concepção da ideia partiu daqueles que iriam executá-la houve uma grande adesão à mesma, e isso facilitou a sua implementação. Todos se sentiram integrantes do processo de trabalho.

Outro obstáculo foi quanto à seleção dos servidores para atuarem no processo de trabalho. A RFB possui unidades por todo o Brasil, e Brasília, sabidamente, não é um local de fixação de servidores. Enfrentamos diuturnamente o problema de remoção de servidores para suas cidades de origem e chegada de servidores, geralmente recém-ingressados na RFB.

A RFB também possui um quadro de servidores inferior ao necessário para cumprir sua missão institucional. Com isso, não é tranquila a cessão de servidores das unidades locais para os órgãos centrais, localizados em Brasília.

A solução veio com o envolvimento direto do Secretário da RFB no projeto, disponibilizado servidores do último concurso público para serem

alocados nas unidades que cedessem servidores para a realização do trabalho. E também pelo recém implantado modelo de dedicação funcional da RFB, que permite que o servidor seja alocado em trabalho remoto. Ele trabalha em sua unidade mas fazendo os trabalhos indicados por outra unidade.

5.8 Fatores críticos de sucesso

Os fatores que foram importantes para o sucesso da iniciativa foram principalmente a aceitação e envolvimento da equipe e superiores no projeto com a participação aberta de todos na discussão, sem imposição de regras ou modelos já determinados, a utilização de ferramentas gerenciais adotadas pela RFB e a inspiração em um modelo já testado e aprovado pelo órgão.

5.9 Inovação em gestão

A inovação deve-se ao modelo implementado, novidade na RFB e na Administração Pública. Trabalhou-se com quebra de jurisdição, na qual o processo não precisa mais ser solucionado pela unidade local de jurisdição do contribuinte. Isso nos permite levar o trabalho ao servidor e não mais levar o servidor ao trabalho.

Outra inovação do modelo foi à possibilidade do servidor trabalhar em sua cidade, mas executando um serviço cujo processo de trabalho é administrado por outra unidade. Durante anos a RFB padecia por possuir muitas unidades de difícil fixação de servidores e algumas unidades com grande procura pelos servidores (vide exemplo de localidades como Florianópolis, Fortaleza e Rio de Janeiro que são as mais procuradas pelos servidores para fixação de residência). E também por ter unidades com grande acúmulo de empresas, que necessitavam de um número maior de servidores para execução do trabalho (vide exemplo de São Paulo).

Também se pode citar o trabalho realizado de forma colegiada como uma inovação. Antes o trabalho era executado individualmente por um único servidor. Isso gerava grande insegurança por parte do servidor que emitia a decisão final. O trabalho exige estudo minucioso do caso,

grande preparo técnico, e como se tratam de áreas do conhecimento as mais diversificadas possíveis, nem sempre o servidor possui o domínio de todas as matérias. A discussão em grupo, e a decisão prolatada pelo grupo, traz mais segurança para quem a emite e também para quem consulta. O consultante sabe que o assunto não traduz a opinião individualizada de uma pessoa, mas é fruto do estudo de um grupo. Isso traz mais coesão e coerência à decisão.

6 Considerações finais

Durante anos a RFB adotou um modelo para solução dos processos de consulta em classificação fiscal de mercadorias que era obsoleto e já não atendia à dinamicidade do comércio exterior e produção industrial brasileira.

A criação do Ceclam aconteceu em um momento oportuno na RFB, onde vários fatores convergiram para que a iniciativa fosse bem recebida e pudesse ser implementada, como a implementação na RFB do e-processo e do modelo de dedicação funcional.

Também foi importante, para a aceitação e o envolvimento da equipe e superiores no projeto, a participação aberta de todos na discussão, sem imposição de regras ou modelos já determinados, a utilização de ferramentas gerenciais adotadas pela RFB e a inspiração em um modelo já testado e aprovado pelo órgão.

Atualmente, o projeto do Ceclam é paradigma na RFB, e todos os outros realizados pela RFB utilizam esse projeto como modelo para entender como aplicar bem a metodologia de trabalho da RFB. Também existem processos de trabalho em construção que estão adotando o mesmo modelo desenhado para o Ceclam, como o projeto de investigação de origem de mercadorias, e o Operador Econômico Autorizado (OEA).

Referências

- AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ASAKURA, H. **World History of the customs and tariffs**. Bruxelas: WCO, 2003.
- ÁVILA, H. **Segurança Jurídica: Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BALEEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BRASIL. **Decreto n. 1.767**, de 28 dez. 1995, Altera a NCM e as alíquotas do imposto de importação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1767.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. **Decreto n. 1.343**, de 23 dez. 1994, Altera a TAB, para o fim da aplicação da TEC, aprovada no âmbito do CMC do Mercosul. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1343.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. **Decreto n. 7.482**, de 16 maio. 2011, Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7482.htm#art7>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. **Decreto n. 2.092**, de 10 dez. 1996, Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2092.htm#art4>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. **Decreto n. 4.732**, de 10 jun. 2003, Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, do Conselho de Governo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4732.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. **Lei n. 3.244**, de 14 de agosto de 1957, Dispõe sobre a reforma da tarifa das alfândegas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3244.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.
- _____. **Decreto-Lei n. 37**, de 18 nov. 1966, Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0037.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Decreto-Lei n. 37**, de 18 nov. 1966, Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros. Disponível em: <www.planalto.gov.br/cciv_il_03/decreto-lei/del0037.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Decreto-Lei n. 1.154**, de 1 mar. 1971, Estabelece a NBM baseada na NAB, adapta a Tarifa Aduaneira a referida Nomenclatura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/del1154.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 1º julho 2013.

_____. **Lei n. 9.363**, de 16 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislação>>. Acesso em: 1º julho 2013.

_____. **Decreto n. 350**, de 21 nov. 1991, Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Decreto n. 6.759**, de 5 fev. 2009, Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm>. Acesso em: 25 set. 2013.

_____. **CONSTITUIÇÃO 1988. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2006.

CAPEZ, F. Insegurança Jurídica: o mal do século XXI. In: (COORD.). Paulo André Jorge Germanos. **Segurança Jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 39-53.

CARVALHO, P. D. B. Base de cálculo como fato jurídico e a taxa de classificação de produtos vegetais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, v. 37, p. 199, 1998.

_____. **Curso de Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

COELHO, S. C. N. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. **Contribuições no Direito Brasileiro – Seus Problemas e Soluções**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

CUNHA, R. A. V. **Segurança Jurídica e Crise no Direito**. Belo Horizonte: Arraes, 2012 (Coleção Professor Álvaro Ricardo de Souza Cruz, v. 1).

DERZI, M. A. M. Mutações, Complexidade, Tipo e conceito: sob o signo da segurança e da proteção da confiança. In: TORRES, H. T. **Tratado de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2005. p. 245-284.

_____. **Direito Tributário, Direito Penal e Tipo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. **Modificações da jurisprudência no Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 2009.

DIMENSÃO Sistêmica. **Brasil Maior**, 2012. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/154>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

DÓRIA, A. R. S. Princípios Constitucionais – Tributários e a Cláusula Due Process of Law. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p. 55, 1964.

EDITORA SARAIVA. **Dicionário Jurídico Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FAGUNDES, M. S. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 1984.

GERMANOS, P. A. J. **Segurança Jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MACHADO, H. D. B. **Curso de Direito Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARTINS, I. G. D. S.; ALTAMIRO, A. C. **Direito Tributário: VII Colóquio Internacional de Direito Tributário**. São Paulo: Síntese, 2005. 256 p.

PÉREZ, J. R.; ALTELARREA, F. S. **Prácticas Aduaneras Internacionales en Comercio Exterior: Arancel de Aduanas**. Tradução de Mara Cristina Sifuentes. 5. ed. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales – IEF, 2005.

ROCHA, C. L. A. **Constituição e Segurança Jurídica: Direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SANTOS, W. D. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SILVA, G. A. D. A Reforma Aduaneira no Brasil. **Tributação em Revista**, Brasília, Ano 14, n. 54, p. 14-33, abr. 2008.

SILVA, J. A. D. Constituição e Segurança Jurídica. In: ROCHA, C. L. A. **Constituição e Segurança Jurídica**: Direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 15-29.

TORRES, H. T. O Acordo de Subsídios do GATT e a Devolução de Créditos de Exportação no Direito Brasileiro. In: MARTINS, I. G. D. S.; ALTAMIRANO, A. C. **Direito Tributário**: VII Colóquio Internacional de Direito Tributário. São Paulo: Thomson IOB, 2005. Cap. 1, p. 256. pg. 11.

_____. A segurança jurídica no Sistema de Tributação. **Consultor Tributário**, 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-set-12>>. Acesso em: 30 set. 2013.

TORRES, R. L. Legalidade Tributária e riscos sociais. **Revista de Direito Processual Geral**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 178-198, 2000.

_____. A segurança jurídica e as limitações constitucionais ao poder de tributar. **REDE – Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, v. 4, out-dez 2005.

_____. O princípio da tipicidade no Direito Tributário. **REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, v. 5, fev./mar./abr. 2006.

UN Glossary of Classification Terms. **United Nations Statistics Division**, 2013. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/class/family/glossary_short.asp>. Acesso em: 31 ago. 2013.

WORLD Customs Organization. **WCO**, 2013. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/home_hsoverviewboxes.htm>. Acesso em: 31 ago. 2013.