

# **Sistema de apoio à emissão de certidões de regularidade fiscal**

3º Lugar

**RAFAEL LAMARE SILVEIRA\***  
**FERNANDO MIRANDA SANTOS\*\***

\* Graduado em Engenharia de Computação – Unicamp  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
Dicat/Deinf/SPO  
São Paulo – SP

\*\* Graduado em Computação Aplicada – Universidade de Taubaté  
Analista Tributário da Receita Federal do Brasil  
Setec/Deinf/SPO  
São Paulo – SP



# **Sistema de apoio à emissão de certidões de regularidade fiscal**

---

## **Resumo**

### **Objetivos básicos**

A meta é delinear uma solução para o tratamento e otimização do serviço de emissão de certidões de regularidade fiscal. É uma demanda complexa cujo atendimento ultrapassa as competências regimentais dos Centros de Atendimento ao Contribuinte, envolvendo os demais setores das Unidades da RFB.

O trabalho objetivou a construção de um sistema informatizado adequado às necessidades da Unidade para melhoria do serviço em questão.

### **Metodologia utilizada**

O projeto é resultado de demanda interna prioritária da Delegacia e contou com a participação dos diversos setores envolvidos.

O sistema foi especificado, desenvolvido e testado concomitantemente por todos os envolvidos, o que, além de tudo, propiciou uma remodelagem na forma de prestação do serviço de análise e emissão de CND.

## **Adequação do trabalho aos critérios de julgamento**

### ***I – Relação custos versus benefícios***

O projeto foi integralmente desenvolvido na Delegacia em estudo e a versão inicial demandou 40 dias corridos para ser desenvolvida, contando com a participação de um usuário especificador com dedicação parcial (funcionário da X-CAT), um programador em tempo integral (funcionário do X-TEC) e mais dois usuários testadores (em tempo parcial).

Consideramos uma solução de custo médio-baixo e com altíssimo potencial na solução do problema proposto, tanto em nível local como a nível nacional.

### ***II – Aumento de produtividade***

O sistema, por permitir a integração dos diversos setores envolvidos por meio de um canal de comunicação eficiente, resultou efetivamente numa melhoria significativa no serviço de certidões, em especial no que se refere à correção nas falhas de comunicação e na melhoria da alocação dos recursos humanos e priorização das demandas deste tipo de atendimento.

### ***III – Viabilidade de implementação***

O método desenvolvido e a ferramenta implementada são perfeitamente aderentes ao serviço de emissão de certidões.

O público-alvo atingido abrange: atendentes do CAC que recebem pedidos de CND e funcionários das equipes de análise das X-CAT e X-ORT, responsáveis pela análise das pendências envolvidas em um pedido de certidão.

### ***IV – Melhoria da qualidade dos serviços prestados e dos resultados estratégicos***

- **Perspectiva de Resultados**

O resultado primário é a otimização do serviço de expedição de certidões, com vista a torná-lo um atendimento conclusivo e integrado. Conclusivo do ponto de vista da tempestividade da emissão da certidão

no prazo legal estipulado, direito do contribuinte; e integrado na medida em que o sistema propicia a integração entre os setores da Delegacia com a finalidade de prestação de um serviço de qualidade.

O método desenvolvido e as boas práticas implementadas no projeto podem ser transportados para outras unidades que enfrentam problemas similares com o atendimento de pedidos de CND. Uma solução de escopo nacional é viável através de adaptações proposta no sistema e-Processo.

#### • **Perspectiva de Processos Internos**

O principal reflexo ocorre no aperfeiçoamento do controle do macroprocesso do crédito tributário, especialmente, por estarmos diante de um atendimento prestado para muitos contribuintes com elevado potencial de arrecadação.

A análise para efeitos de emissão de CND e sua sistemática definida neste trabalho se coaduna com as melhores diretrizes de acompanhamento do crédito tributário, tomando contorno especial nos casos do *CT sub judice*.

Ainda, por dar um tratamento uniforme aos pedidos de certidão conjunta e específica (previdenciária), o sistema está alinhado ao Processo de Unificação do Crédito Previdenciário e Fazendário (PUC). Está pronto, inclusive, para a perspectiva de unificação das certidões no âmbito da RFB.

#### • **Perspectiva de Pessoas e Recursos**

O sistema foi especificado e testado diretamente pelos próprios usuários envolvidos, que já estavam cientes dos problemas internos da Unidade. Por isso, constituiu-se em uma solução adequada às necessidades do serviço.

Este projeto auxiliou no processo de comunicação interna da unidade, minimizando os atritos entre os setores e funcionários envolvidos. O resultado foi a motivação dos funcionários para a prestação de um serviço de qualidade.

## ***V – Objetividade e clareza da redação***

O texto da monografia foi estruturado iniciando por uma explanação geral sobre o serviço de emissão de certidões e o contexto do mesmo no caso concreto de uma Unidade da RFB. Foram apontados os problemas principais: com relevo para o frágil mecanismo de interação entre os setores envolvidos. Foram abordados também as questões de ordem legal e técnica do serviço de certidões.

Após essa fase, foi desenhada a solução com a especificação da ferramenta. Posteriormente, foram apresentadas as funcionalidades desenvolvidas e o ganho efetivo propiciado por cada uma delas e pelo sistema como um todo.

Ao fim, foram exibidos os resultados no contexto da melhoria no serviço de emissão de CND com a alocação mais eficiente dos recursos humanos e integração deles no contexto do atendimento deste tipo de demanda.

### ***Principais lições aprendidas***

A comunicação, de fato, é um dos principais problemas internos que impactam na eficiência na prestação de serviços complexos nas Unidades da RFB, como se demonstra através do serviço de expedição de CND.

Um sistema informatizado constituído com as melhores técnicas como o modelo de “fluxo de trabalho”; a interface em ambiente *Web*; a interoperabilidade com outros sistemas; e a facilidade de uso; é uma chave para a resolução do problema e a consecução de um atendimento de excelência.

A prestação do serviço de emissão de certidões caminha paralelamente ao acompanhamento do crédito tributário por meio da análise das pendências dos contribuintes. O sucesso do primeiro redundando na melhoria do segundo, e vice-versa, conduzindo os contribuintes à autorregularização e, conseqüentemente, ao cumprimento voluntário das obrigações e elevação da arrecadação.

# Sistema de apoio à emissão de certidões de regularidade fiscal

---

## Introdução

O atendimento, por ser a interface direta na relação com os contribuintes, é a palavra de ordem quando se fala em serviços prestados à população pela RFB.

E quando se fala em atendimento fazemos vinculação imediata com os Centros de Atendimento ao Contribuinte (CAC), setor-fim desta atividade. O sistema informatizado que traduz uma boa prática de gestão nesta área é o Sistema de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento (Saga).

No entanto, a Receita Federal do Brasil (RFB) possui uma estrutura interna complexa, na qual o CAC constitui uma espécie de vitrine perante o contribuinte. No entanto, sua operação depende, direta ou indiretamente, de uma série de outros setores que dão suporte na prestação de diversos serviços. Assim, é minimalista a visão de que o atendimento ao contribuinte acontece somente no CAC.

Neste trabalho, será apresentado um caso concreto de atendimento ao contribuinte que ocorre “além CAC”, adentrando por diversos setores das unidades da RFB. Trata-se do serviço de emissão de Certidões de Regularidade Fiscal que, em muitas situações, atinge

alto grau de complexidade, demandando a participação de diversos setores da unidade e, por vezes, de outras unidades.

A emissão de Certidões de Regularidade Fiscal – ou, como denominaremos daqui por diante, Certidão Negativa de Débitos (CND) – é um serviço que apresenta complexidade heterogênea. Ela pode ser emitida diretamente no sítio da RFB nos casos mais simples. Todavia, na impossibilidade da emissão via internet, o contribuinte poderá dirigir-se ao CAC e protocolizar um pedido presencialmente.

Via de regra, as pendências fiscais dos contribuintes que inibem a emissão imediata da CND demandam atividades de análise que extravasam as atribuições regimentais do CAC. Isso ocorre de maneira mais visível com os contribuintes de maior porte, especialmente aqueles classificados como Diferenciados e Especiais.

É neste contexto que o atendimento de um “pedido de CND”, iniciado no CAC (e que lá será finalizado), se internaliza nos demais setores da Delegacia, em geral, nas projeções X-CAT (Sessões, Setores, Serviços ou Divisões de Controle e Acompanhamento do Crédito Tributário) e X-ORT (Sessões, Setores, Serviços ou Divisões de Orientação e Análise Tributária).

Diante desse quadro, em um escopo que contempla a interação entre diversos setores, há que se buscar a sinergia entre estes quando se almeja um serviço de excelência e a construção de um ambiente organizacional pacífico e equilibrado.

Estamos, portanto, diante de um exato modelo de atendimento integrado. Pois integração não se trata apenas de unir “Fazenda e Previdência” ou “Receita Federal e Procuradoria da Fazenda”. Antes disso, integrar é unificar os setores internos das unidades da RFB, exibindo a Instituição como única e indissociável. Especialmente porque já não é mais aceitável a prestação do malfadado atendimento de “empurra-empurra”: “este problema aqui é com o SEORT”, “acho melhor você se informar com o pessoal da malha” ou “dirija-se ao segundo andar e procure algum funcionário da EQPAC”.

Contudo, fica uma dúvida: em se tratando de uma demanda



complexa e assíncrona, seria possível prestar um atendimento “conclusivo” no serviço de emissão de certidões de regularidade fiscal?

Entendemos que a resposta é positiva, tendo em vista o que preconiza a Carta de Serviços do Ministério da Fazenda quando estipula um prazo de até dez dias para emissão de certidões, no caso de pedidos feitos de forma presencial nas unidades da Receita Federal do Brasil.

Isto significa que o termo “atendimento conclusivo” comporta certo grau de relativização, quando se fala em serviços com nível de dificuldade elevado. Um atendimento conclusivo *strictu sensu*, para fins de emissão de CND, é aquele em que o contribuinte consegue a emissão diretamente no sítio da RFB, o que ocorre em casos simples, em geral, de empresas de pequeno e médio porte. Para os casos mais difíceis, ocorrendo frequentemente com contribuintes de grande porte, pode-se falar em atendimento conclusivo *latu sensu*, quando o atendimento do pedido de certidão é realizado em um período não superior ao prazo de dez dias.

Exibiremos uma solução que atinge uma metachave na RFB: o atendimento conclusivo e integrado. Conclusivo sim, desde que obedecido o direito do contribuinte de obter certidão em dez dias; e integrado sim, do ponto de vista de uma unificação interna entre os setores da instituição – todos almejando um único fim.

O escopo do presente trabalho versa, em especial, sobre o atendimento de pedidos de CND de contribuintes de grande porte. Assim, estamos também interessados em aferir como a prestação de serviços para contribuintes com elevado potencial arrecadatório repercute no cumprimento voluntário de suas obrigações tributárias.

Importante registrar que o serviço de emissão de CND está entre os mais importantes e requisitados. Para termos uma dimensão do problema, em números de hoje, a Receita Federal emite cerca de 20 milhões de certidões por ano. Um quantitativo impressionante que repercute na demanda por outras formas de atendimento, como a pesquisa de situação fiscal. Repercute, por outro lado, em um grande contingente de ações judiciais cuja RFB é o pólo passivo de litígios envolvendo a emissão de CND.

Em suma, o objetivo deste trabalho visa à modelagem de um sistema que otimize o atendimento dos pedidos de certidão de regularidade fiscal.

Serão avaliadas, partindo deste estudo de caso, medidas de melhorar o ambiente organizacional das unidades da RFB; otimizar o atendimento de demandas complexas dos contribuintes; e potencializar a arrecadação com foco na regularização dos “Maiores Contribuintes”.

## **1 Certidão de regularidade fiscal**

As certidões de prova de regularidade fiscal são instrumentos legalmente instituídos que têm força probatória de regularidade perante a Fazenda Pública.

Este instrumento, como se sabe, é mandatório em diversas situações e são fundamentais para o regular funcionamento das empresas. São exigência para a participação de licitações, registro de alterações contratuais na junta comercial; levantamento de precatórios judiciais, entre outras atividades empresariais.

Se falarmos tão somente da impossibilidade de “contratar com o Governo” e, sabendo que o consumo do Governo brasileiro ultrapassa 20% do Produto Interno Bruto (PIB), entendemos porque tão almejado se torna o título de “regularidade fiscal” para as empresas, sejam elas do SIMPLES, de médio porte ou Diferenciadas.

### **1.1 Base normativa**

O Código Tributário Nacional, nos artigos 205 a 208, estatui o que dizemos por Certidão de Regularidade Fiscal ou Certidão Negativa de Débitos.

Na realidade, Certidão Negativa de Débitos (CND) é um conceito estrito que indica a inexistência de débitos. Nos casos práticos, especialmente em contribuintes maiores, o que temos é a Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa (CPD-EN), que possui os mesmos efeitos da anterior, mas evidencia a existência de débitos mesmo que estes sejam inexigíveis no momento da emissão da certidão.

Para efeitos práticos deste trabalho, iremos sempre nos remeter ao termo Certidão Negativa de Débitos (CND), indistintamente, visto que este é o termo usado na praxe administrativa.

O Decreto nº 6.106, de 30 de abril de 2007, regulamenta a defini-

ção do CTN e do artigo 11 da Lei nº 8.212/1991, com a instituição de dois tipos básicos de certidão: a certidão específica que faz prova da regularidade em relação às contribuições previdenciárias; e a certidão conjunta de competência da Receita Federal e da Procuradoria da Fazenda, em relação aos demais débitos de competência da União.

A Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 3 e a Instrução Normativa RFB nº 734, ambas de 2 de maio de 2007, trazem o conteúdo normativo necessário para o tratamento da “Certidão Conjunta” perante a Fazenda Nacional e à Receita Federal. A “Certidão Conjunta” faz prova de regularidade fiscal dos débitos de natureza não previdenciária perante a RFB e das Inscrições em Dívida Ativa da União administradas pela Procuradoria da Fazenda Nacional.

A Certidão Negativa referente às contribuições previdenciárias, também conhecida por Certidão Específica ou Previdenciária, está normatizada pelos artigos 415 a 420 da Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009.<sup>1</sup>

## 1.2 Estatísticas

O quantitativo de certidões emitidas pela Receita Federal no ano de 2009 ultrapassa a marca de 19 milhões, número comparável ao de Declarações de Ajuste Anual do IRPF que, no ano, totalizou 24,5 milhões de declarações processadas.

A Tabela 1, além de evidenciar os vultosos números, mostra demanda crescente por atendimento de pedidos de certidão. Verifica-se um aumento de 2008 para 2009, de 15,25% nas certidões conjuntas e 21,57% nas certidões específicas.<sup>2</sup>

---

1 A certidão específica previdenciária existe para quatro finalidades (obras de construção civil, baixa, registro e outras). Existe, ainda, a certidão de regularidade dos imóveis rurais – vinculada à regularidade no recolhimento do Imposto Territorial Rural (ITR).

2 A Tabela 1 exibe o quantitativo de emissões executadas pela Unidade (UA) e aquelas realizadas pelo próprio contribuinte por meio da internet. Verifica-se que ainda existe um grande número de certidões previdenciárias emitidas manualmente pela UA em relação às certidões conjuntas. A emissão via internet não implica a ausência de trabalho por parte dos setores internos da unidade, ao contrário, a emissão via internet só ocorre após os trabalhos internos de análise e auditoria que solucionam todas as pendências do contribuinte.

Tabela 1 – Estatística de certidões emitidas em 2008/2009 (em milhares)

Ano	Certidão Específica <sup>3</sup>			Certidão Conjunta <sup>4</sup>			Total
	UA	Internet	Subtotal	UA	Internet	Subtotal	
2008	692	1.581	2.273	102	13.993	14.095	16.368
2009	655	2.109	2.764	82	16.161	16.243	19.007

Fonte: Relatório Gerencial SAURA/RFB – 4º Trimestre de 2009.

Como reflexo da importância do serviço e de sua demanda crescente, as estatísticas consolidadas de 2009 apontam que o assunto “CND – Certidão Negativa de Débitos” ocupa a 5ª colocação no número de mensagens enviadas ao “Fale Conosco”. No portal e-CAC, a “Consulta de Situação Fiscal” – serviço fundamental na emissão de certidões – consta como o mais procurado, contemplando quase metade de todos os acessos ao portal.

No entanto, o relatório do Sistema de Controle de Ações Judiciais (SICAJ) para o ano de 2010, o objeto de ação judicial classificado como “Administração Tributária – CND” desponta no topo da lista de mandados de segurança. Se excluirmos as ações cujo objeto versa sobre questionamentos referentes a assuntos previdenciários, o objeto CND fica em 1º lugar na estatística deste ano.

É uma situação grave, principalmente se considerarmos que vários litígios judiciais decorrem, muitas vezes, da ineficiência da Administração Tributária em analisar tempestivamente os pedidos de certidão dos contribuintes, impelindo-os a recorrer ao Poder Judiciário para o cumprimento do prazo estabelecido em Lei.

### 1.3 Sistemática do pedido, análise e emissão de CND

Existem dois casos simples de emissão de CND, relacionado àquilo que antes chamamos de atendimento conclusivo *strictu sensu*. São eles:

- a emissão direta por meio do sítio da RFB, possibilidade

3 Somatório das certidões emitidas para as quatro finalidades, inclusive as obras de construção civil (Diso).

4 Somatório das certidões emitidas para pessoas físicas, jurídicas e as de imóvel rural (ITR).

já prevista na IN RFB 734/2007. Ocorre na inexistência de pendência cadastral, de falta de declaração e de débito exigível;

- a emissão efetuada pelo CAC em atendimento único, quando da existência de pendências simples que podem ser regularizadas no próprio atendimento presencial. É o caso da existência de débitos que o contribuinte decide por quitar imediatamente ou mesmo parcelar.

Estas situações, embora muito frequentes, não serão o foco de interesse deste trabalho. Serão abordados casos em que são constatadas pendências mandatórias de análise por parte das outras projeções da Delegacia. São exemplos: autos de infração com recurso administrativo; créditos tributários *sub judice*; compensações não homologadas, etc.

Para emissão da Certidão Conjunta (RFB e PGFN – débitos não previdenciários), por meio de pedido protocolizado no CAC, existe um sistema interno de apoio que emite um relatório apontando as pendências que impedem a expedição da CND (CPD-EN, a rigor).

O relatório de situação fiscal constitui-se, basicamente, de irregularidades cadastrais, ausência de declarações (obrigações acessórias) e débitos exigíveis (obrigação principal). Para este último caso (débitos), cabe ao contribuinte quitá-los ou demonstrar a suspensão da exigibilidade, restando ao setor competente analisar e atestar ou não a inexigibilidade do débito.

A suspensão da exigibilidade ocorre nas situações taxativamente relacionadas no artigo 151 do CTN (e transpostas no artigo 3º inciso I da IN RFB 734/2007). Tais situações são cinco: moratória, parcelamento, depósito integral, recurso administrativo e decisão judicial (liminar ou tutela antecipada). As três últimas demandam análise pelo setor competente:

1. No caso de recurso administrativo, seja por impugnação ou manifestação de inconformidade (dirigida à DRJ) ou por recurso voluntário, de ofício ou especial (dirigido ao CARF), basta analisar o alcance e a tempestividade do recurso para que se informe no sistema a situação e o débito tenha sua situação “liberada”. Esta análise é competência da X-CAT ou X-ORT, respectivamente, nos casos de Auto de Infração e compensação.

2. A situação mais complexa ocorre nos casos em que há questionamento judicial do crédito tributário, em que a suspensão pode advir de decisão judicial ou de depósito judicial que satisfaça o valor integral do débito. Este caso é decidido pela projeção de controle e acompanhamento do crédito tributário (a X-CAT da Delegacia).

As pendências descritas nos itens (1) e (2) acima constam no relatório de pendências como processos administrativos, associados a números COMPROT.

Em relação ao item (1), o sistema mantém o processo suspenso por tempo indeterminado, até que julgado o recurso administrativo pela DRJ ou CARF.

Quanto aos processos suspensos na forma do item (2), o sistema trata o processo como suspenso por medida judicial e associa esta suspensão a uma data de análise com prazo de vencimento definido de 365 dias. Vencido o prazo da análise anterior, mesmo estando na condição de suspenso no sistema, o débito torna a ser impeditivo de CND assumindo uma situação que denominamos “Medida judicial pendente de comprovação”.

Por demandarem uma análise anual renovada, os processos que figuram na situação de medida judicial compõem a maior proporção entre as restrições dos contribuintes, especialmente em se tratando de “Grandes Contribuintes”.

Enfim, um pedido de CND demanda a análise e a consequente atualização dos sistemas internos (Sincor, Sief, Sipade, etc.) para que todos os processos impeditivos fiquem em situação regular, uma vez que um único débito em situação irregular obsta integralmente a emissão da CND (CPD-EN).

A descrição anterior reflete bem o mecanismo de emissão da Certidão Conjunta. Em relação à Certidão Específica de débitos previdenciários, a situação é análoga, mas apresenta distinções nos sistemas que controlam os débitos.

Atualmente, encontra-se em avançado estágio o procedimento de

unificação das certidões conjunta e específica previdenciária. O relatório de situação fiscal já traz esboços desta integração. Esta iniciativa é uma das frentes de trabalho que vêm sendo abordada no âmbito do Programa de Unificação do Crédito (PUC) Previdenciário e Fazendário.<sup>5</sup>

#### **1.4 Um exemplo de média complexidade**

Pensemos na situação de um contribuinte de acompanhamento diferenciado que tenta emitir sua CND pela internet e recebe a mensagem de que possui restrições que impedem sua emissão automática. Ele poderá acessar o Portal e-CAC e, na funcionalidade de “Situação Fiscal”, poderá verificar quais óbices estão impedindo a expedição da CND. Ciente das suas restrições, procura resolver aquelas em que há possibilidade de autorregularização.

Se houver pendências que só poderão ser regularizadas pela RFB, o interessado deverá dirigir-se ao CAC da Delegacia de sua jurisdição e protocoliza um pedido de certidão, juntando toda a documentação que avalia ser útil para demonstrar e requerer a “baixa” das suas pendências no sistema.

Em seu relatório de restrições não constam pendências cadastrais ou falta de declaração, mas existem 28 processos administrativos e parcela em atraso no PAEX. O CAC constata que, entre os processos, seis são “impeditivos de CND”.

---

5 O PUC visa à integração de processos administrativos de débitos fazendários e previdenciários, todos no ambiente do SIEF-Processos, e à geração de um único relatório de situação fiscal. A integração do relatório de situação fiscal é um passo significativo para a fusão das certidões conjunta e específica.

Tabela 2 – Exemplo de um Relatório de Situação Fiscal

<b>PENDÊNCIA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>	<b>PROVIDÊNCIA</b>
PAEX	Parcela atrasada	O CAC emite o DARF e o contribuinte efetua o recolhimento
PROC 01	MJ Pendente	Sem petição
PROC 02	Compensação não homologada	O contribuinte ingressa ou com “manifestação de inconformidade” à DRJ
PROC 03	MJ Pendente	Sem petição
PROC 04	MJ Pendente	Petição informando depósito judicial
PROC 05	MJ Pendente	Apresentou decisão judicial favorável
PROC 06	Devedor	Efetua pagamento em DARF

Fonte: Elaboração dos autores.

A primeira e a sétima pendências são resolvidas diretamente no próprio CAC. A segunda demanda análise da X-ORT a fim de verificar a regularidade do recurso administrativo e, se for o caso, suspender o processo enviando-o à DRJ.

As demais pendências estão no escopo de análise da X-CAT. O CAC informa à X-CAT a necessidade de verificação dos processos e, concluída a análise, esta dá retorno ao CAC sobre a situação final da exigibilidade de cada processo.

Digamos que todas as pendências foram analisadas e liberadas no prazo de 10 dias (a parcela foi paga; a manifestação de inconformidade foi “aceita”; os processos com MJ pendente tiveram todas as suas datas de análise atualizadas). Neste contexto, o CAC libera a CPD-EN por meio de sistema próprio.

Por outro lado, se, por exemplo, ao analisar a pendência PROC 01, a X-CAT verificou que a decisão judicial que amparava o contribuinte foi alterada. Este processo passará à situação de DEVEDOR e o CAC emitirá uma Certidão Positiva.

Digamos que o prazo de dez dias seja vencido com emissão de Certidão Positiva. Neste caso, o contribuinte poderá protocolizar novo pedido, que além da pendência do PROC 01, poderá conter novas pendências que não constavam no pedido anterior. Isso demandará retrabalho de análise – não mais das pendências já liberadas e sim



das novas que porventura surjam – gerando custos e desgastes ao contribuinte e ao serviço público.

O breve relato anterior apresenta os contornos do problema e relaciona todos os intervenientes e seus respectivos papéis: contribuinte, CAC, X-CAT, X-ORT e, algumas vezes, outros setores e outras Delegacias. Este exemplo aborda um caso relativamente simples, pois, não raro, pedidos de certidão englobam a análise de dezenas de processos (30, 40, 50 ou mais pendências).

Na prática, temos constatado os seguintes problemas:

- O prazo legal de dez dias é exíguo para analisar pedidos de certidão com extenso volume de pendências. A análise pode se arrastar por semanas, demandando que o contribuinte ingresse com mais de um protocolo.
- Isto leva ao acúmulo de pedidos para as equipes de análise com limitado número de funcionários. Torna-se mandatório uma ordenação justa que priorize além da ordem de chegada dos pedidos, a necessidade do contribuinte e a sua capacidade de regularização das pendências.
- A insatisfação com o dilatado prazo para a prestação do serviço direciona o contribuinte a procurar atendimento presencial nos setores internos da Delegacia (X-CAT, X-ORT), na tentativa de ver priorizada e agilizada a sua demanda. O atendimento ao público externo sobrecarrega ainda mais as equipes que tem como função primordial a análise dos processos.
- Não raro, inconformado com a não expedição de sua Certidão ou com a emissão de Certidão Positiva, o contribuinte recorre ao Poder Judiciário para ver garantido o que entende ser direito seu. Isto sobrecarrega não só o Judiciário, como também os setores internos das unidades que tratam de ações judiciais e, inclusive, a Procuradoria da Fazenda Nacional.

São estas situações de ordem técnica que visamos abordar e propor uma solução de melhoria.

## 1.5 O caso concreto

Na seção anterior, foi citado um exemplo de atendimento. Nesta, será apresentada a generalização, mostrando a dia a dia de atendimentos de uma Delegacia.

Suponhamos que uma Delegacia receba, na média, sete pedidos de Certidão Conjunta diariamente, perfazendo um total de 1000 a 1500 pedidos por ano. E, ainda, cinco pedidos de CND Previdenciária (totalizando cerca de 1000 por ano).

O atendente do CAC, para cada pedido, constitui um dossiê com os documentos recebidos do contribuinte (protocolo, procurações, petições, etc.). É papel do atendente, no momento em que é “aberto” o pedido, consultar o relatório de restrições do contribuinte para constituir as suas pendências. O relatório, como já dissemos, tem validade de 10 dias (ou 30 dias no caso de CND Previdenciária).

Digamos que cada relatório conta, em média, com dez pendências (em sua maioria processos administrativos). Ressaltemos que a variabilidade deste número é alta, haja vista haverem pedidos com uma ou duas pendências e pedidos que ultrapassam 50 pendências. Tudo depende do porte do contribuinte.

O CAC tem o papel de orientar e auxiliar o representante do contribuinte na regularização dos óbices à sua certidão, podendo emitir DARF, fazer REDARF e atualizar cadastros, por exemplo. No mais, em relação às pendências cuja análise é de competência de outros setores, caberá ao CAC notificar o setor da existência do pedido e quais processos são necessários para análise, além de encaminhar as petições e os documentos trazidos pelo contribuinte em seu protocolo.

Na ausência de um sistema informatizado que discipline e gerencie a comunicação do CAC com os demais setores, a informação dos pedidos de CND é realizada por mensagens de correio eletrônico. E as petições e documentos do contribuinte são enviados via memorandos (quando em papel) ou por meio de dossiês do e-Processo (quando digitalizadas). Esta comunicação deve ser rápida, diante do exíguo prazo para análise de várias pendências. Por seu turno, os setores

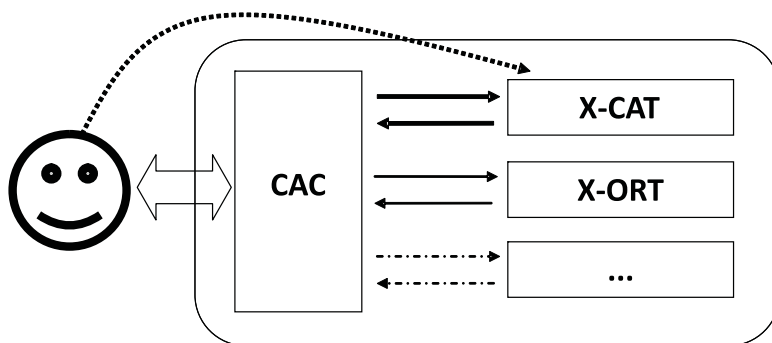
competentes para analisar as pendências não solucionadas no CAC devem analisar e “dar retorno” dentro do prazo estipulado, e o fazem, também, por meio da ferramenta de correio eletrônico.

Não é difícil imaginar que o *e-mail* não se mostra meio hábil e eficiente para esta troca de informações, que, embora seja rápida, não é eficaz do ponto de vista da organização da informação que está sendo veiculada.

## 1.6 Um modelo de solução viável

A Figura 1 diagrama a realidade inicial do fluxo de informações no serviço de emissão de CND, tendo como reflexo a busca do contribuinte por atendimento nos setores “internos” da Delegacia.

Figura 1 – Situação inicial: processo de comunicação desorganizado e assíncrono



Fonte: Elaboração dos autores.

Neste ambiente, apuramos os seguintes problemas:

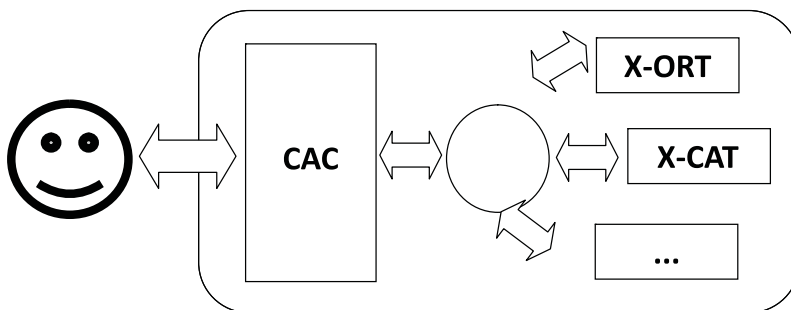
- O uso do correio eletrônico para a comunicação do CAC com os demais setores é desorganizado. A informação transmitida por *e-mail*, por sua característica textual própria, não possui padronização e organização apropriada para um fluxo complexo de informações, como é o caso em tela. A comunicação é confusa e o atendimento resta prejudicado.
- O uso desorganizado da ferramenta de correio eletrônico faz com que cada protocolo de pedido de CND resulte em

várias mensagens, tornando complicado para as equipes de análise delimitar o exato conteúdo do pedido. Se caso deixe de considerar uma mensagem fica prejudicada toda a análise, pois as pendências nela contidas deixam de ser avaliadas.

- Um canal de comunicação inapropriado leva à ineficácia no atendimento e ao desgaste do retrabalho. Isto repercute, além do conhecido estresse na relação contribuintes *versus* funcionários do CAC, também no estresse interno entre funcionários do CAC e dos outros setores envolvidos na prestação do serviço.
- A prestação insatisfatória do serviço leva o contribuinte a procurar atendimento presencial nos setores internos da Delegacia ao invés do CAC. Isto degenera a função primordial de cada setor, e o CAC é o local onde o contribuinte deve buscar atendimento e, aos demais setores, cabe a análise de processos e pendências.

Como solução, visualizou-se a criação de uma ferramenta que concentre em um único ponto todas as informações de um pedido de CND e que permita uma comunicação uniforme e padronizada entre todos os envolvidos (CAC, X-CAT, X-ORT, etc.). Podemos diagramar a reestruturação da sistemática de recepção, análise e emissão da CND através da Figura 2.

Figura 2 – Situação remodelada: processo de comunicação após a introdução do sistema informatizado



Fonte: Elaboração dos autores. No novo modelo, ao invés da existência de

diversas pontes de comunicação isoladas e sem padrão definido, temos uma ferramenta (banco de dados + interface) que faz a conexão entre todos os setores sob uma única plataforma.

O que antes era feito de uma forma assíncrona e dispersa – a informação dos resultados da análise – agora pode ser visualizada em tempo real e consolidada pelo CAC. Uma vez informado no sistema o resultado da análise, mesmo que parcial, ele já poderá ser consultado pelo CAC imediatamente. Assim, é possível dar retorno mais rápido ao contribuinte. Isto não era viável com o uso do serviço de mensageria.

## **2 Especificação do sistema**

Identificado o problema e constatada a relevância de se criar uma solução informatizada para dar apoio ao serviço de emissão de CND, resta então passarmos à etapa que é conhecida na Engenharia de *Software* como levantamento de requisitos e especificação do sistema.

O que ocorreu no presente caso é que, em verdade, houve de forma concomitante uma dupla-especificação: (i) a especificação do sistema informatizado, procedimento padrão no desenvolvimento de um software; (ii) a especificação, ou melhor, a reestruturação da rotina de trabalho no serviço de emissão de certidões e a remodelagem no papel de cada interveniente.

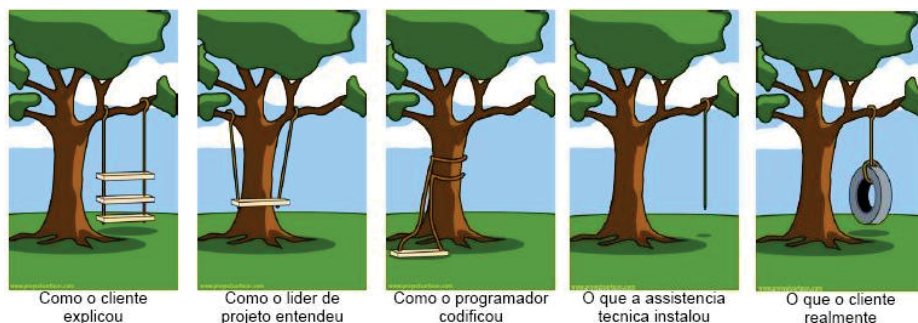
Esta reestruturação na rotina de trabalho ocorreu exatamente no momento da especificação do *software*, pois, à medida que iam sendo colhidos os requisitos do sistema, foram evidenciadas várias situações em que o procedimento poderia e deveria ser melhorado e corrigido.

Dizendo o mesmo com outras palavras: o ato da especificação de um sistema entendido como necessário acabou por evidenciar questões no próprio funcionamento do serviço que foram alteradas. Tudo isto fruto de ampla comunicação e sinergia da equipe envolvida no projeto.

### **2.1 A gestão da comunicação**

A seguir, será exibida uma charge muito popular no ramo da Engenharia de *Software*, que dá senso humorístico à tragédia que pode se tornar o desenvolvimento de um sistema de computador.

Figura 3 – Charge: a falha na comunicação em cada etapa do desenvolvimento de um *software*



Fonte: Pressman (2002).

Não nos cansa repetir o quão significativo era o problema da comunicação entre os diversos intervenientes dos diversos setores na prestação do serviço.

O problema no desenvolvimento de um sistema informatizado é fundamentalmente o mesmo: um canal de comunicação ruim resulta na elaboração de um sistema que não atende a necessidade do solicitante.

A solução ocorre pela participação efetiva e direta de todos por meio de um meio de discussões aberto. Houve o envolvimento efetivo de dois funcionários da X-CAT, um do CAC e mais um do X-TEC. Houve o entendimento das chefias dos respectivos setores da necessidade de uma ferramenta para otimização do serviço. E tudo foi patrocinado pelo Gabinete da Delegacia, que priorizou a demanda.

A sinergia existente no grupo de trabalho formado implicou a construção de uma ferramenta satisfatória para todos e, ainda, na remodelagem do fluxo das informações e na gestão da comunicação.

Embora seja uma questão sensível de ser exposta, mas eram nítidos os atritos entre os setores e os seus funcionários: o ambiente interno era conflituoso. Cada um falava sua língua própria e se julgava o detentor da razão. No fim, foi reconfortante concluir que, em verdade, todos estavam com a razão: cada um a sua moda. O que faltava de fato era uma língua única pela qual todos pudessem conversar e se

entender. O problema residia em uma precária gestão da comunicação.

## 2.2 Modelagem básica do sistema

A frente do trabalho de especificação foi tomada pela X-CAT da Delegacia, setor mais sensível no processo de análise da CND, haja vista o grande volume de trabalho que é demandado por este serviço.

O sistema foi sendo especificado, construído e testado concomitantemente, e com atuação *online* dos envolvidos. O resultado final foi um sistema com tal grau de usabilidade (facilidade de uso), que o tempo médio para treinar um usuário não ultrapassa um período de quatro horas.

Em primeiro plano, definiremos os conceitos adotados no sistema. São, digamos, os objetos manuseados pelos operadores. Citamos:

1. **PROTOCOLO:** é o que representa um “pedido de CND”. Incorpora um número de identificação; o tipo de certidão (Conjunta ou Previdenciária); os dados cadastrais do contribuinte solicitante; o prazo limite para análise; e o conjunto de pendências para análise de expedição da CND.
2. **PENDÊNCIAS:** são os objetos constantes no relatório de Situação Fiscal que inibem a expedição da certidão. São classificadas como:
  - a. **PROCESSOS:** são os processos administrativos (físicos ou eletrônicos) constantes no relatório de situação fiscal do contribuinte, estejam eles cadastrados no Sief, Profisc ou, no caso de débitos previdenciários, no Sicob.
  - b. **DÉBITOS/OUTROS:** são as pendências que não estão constituídas em processos, tais como débitos “isolados” (devedores no, divergências GFIP x GPS); parcelamentos em atraso; ausência de declaração (DCTF, GFIP, etc.).

O sistema tem arquitetura dividida em quatro módulos:

1. **CADASTRO:** telas e rotinas que tratam do fluxo das informações Sief cadastrais, compreendendo o cadastramento dos pedidos de CND e a atribuição das pendências relacionadas a eles.

2. **ATUALIZAÇÃO:** com funções que permitem a informação da existência de petição para análise; a designação de responsáveis para análise das pendências e a informação do resultado; informações relativas à conclusão da análise e, finalmente, a emissão da certidão.
3. **CONSULTA:** são as telas que mostram os dados cadastrados (pedidos de CND e pendências a eles vinculados), e que permitem o acompanhamento, tratamento e inserção de informações. São rotinas voltadas para o operacional e cujas consultas foram molduradas para exibir a necessidade de acompanhamento de cada setor envolvido.
4. **GERENCIAL:**<sup>6</sup> são as telas de consulta de cunho estatístico/gerencial e que servem para mensurar, por exemplo, o volume demandado, o percentual de pedidos com resposta conclusiva e a quantidade média de processos analisados por pedido.

### 3 O sistema de apoio à emissão de CND

Agora que já foram delineados os principais elementos e rotinas especificadas, passemos à etapa de detalhamento do sistema.

Antes de tudo ressaltamos que, para preservação do sigilo fiscal e atendimento às normas de publicação de trabalhos desta natureza, todos os dados exibidos nas figuras e demais elementos foram rigorosamente descaracterizados não se podendo identificar por meio das informações exibidas qualquer contribuinte, processo ou unidade da RFB as quais pertencem tais dados.

Trata-se de um sistema em plataforma *Web*, implementado sob a infraestrutura tecnológica PHP + MySQL.<sup>7</sup> O tempo de desenvolvimento da versão inicial foi de cerca de 40 dias corridos.

Detalharemos o sistema com suas telas e funcionalidades, mostrando os três módulos já construídos: cadastro, atualização e consulta.

---

6 Módulo em fase de especificação, ainda não implantado.

7 Ambiente de desenvolvimento homologado pela Cotec.



Figura 4 – Tela exibindo o menu principal do sistema



Fonte: Elaboração dos autores – tela demonstrativa do sistema.

### 3.1 Cadastro

O cadastramento de um protocolo de pedido de CND é função do atendente do CAC que recebeu o contribuinte requisitante.

A tela de cadastro do sistema possui três divisões: (i) o cadastro dos dados básicos do pedido e do requerente; (ii) a inserção de processos administrativos; (iii) a inserção de pendências do tipo débitos/outros.

Figura 5 – Tela de cadastramento: dados básicos do protocolo

A imagem mostra a tela de cadastramento "Cadastrar CND". O formulário contém os seguintes campos e valores:

- Protocolo: 9999 / 2011
- Tipo: Conjunta
- Data: 20/09/2011
- Contribuinte: 11.111.111/1111-11
- Lib. PFN: [campo vazio]
- Venc. CND: 02/10/2011
- Observações: Não possui pendência na PFN.

Na parte inferior do formulário, há dois botões: "Limpar" e "Cadastrar".

Fonte: Elaboração dos autores – tela demonstrativa do sistema.

Informados os dados básicos do protocolo, passa-se à inserção

das pendências (processos, débitos e outros). A inserção de pendências é interativa, feita uma a uma, sendo possível posterior correção e inserção de novo registro.

Figura 6 – Inserção de pendências do tipo “Processo Administrativo”

A imagem mostra uma interface de usuário com o título "Pendências - Processos Administrativos". Ela contém duas seções de formulário, cada uma com o subtítulo "Processo Administrativo".

A primeira seção contém os seguintes campos:

- Processo: 12345.006622/2002-53
- DEBCAD: [campo vazio]
- Competência: X-ORT
- Petição: 10010.123456/0999-88
- Situação: Devedor
- Responsável: [campo vazio]
- Resultado: NÃO ANALISADO

A segunda seção contém os seguintes campos:

- Processo: 38723.012458/2009-21
- DEBCAD: [campo vazio]
- Competência: X-CAT
- Petição: 10010.002433/0888-13
- Situação: Medida judicial pendente

Na base da tela, há três botões: "Limpar", "Cancelar" e "Inserir".

Fonte: Elaboração dos autores – tela demonstrativa do sistema.

Há, ainda, a função cadastrar com cópia, onde se informa um protocolo-base para cadastramento. O novo protocolo criado copiará todos os dados e todas as pendências não analisadas do protocolo-base. Ferramenta muito útil para agilizar o procedimento do CAC quando há reiteração de um pedido de CND.

### 3.2 Atualização

Efetuada o cadastramento pelo CAC e estando os dados já disponíveis para consulta, as chefias das equipes responsáveis pela análise podem manusear os protocolos e suas pendências.

Podem ser feitas as seguintes operações de atualização das pendências:

- Designar responsável pela análise;
- Atualizar resultado da análise;
- Informar petição (dossiê), entre outras mais simples.

Figura 7 – Tela de exibição das pendências associadas a um protocolo

Pendências - Processos Administrativos					
Processo / DEBCAD	Competência / Responsável	Situação	Resultado	Histórico	Selecionar Lote
12345.720000/2010-99	X-CAT / JOAO	Devedor	SUSPENSO		<input type="checkbox"/>
11888.001342/2003-88	X-CAT / JOAO	Medida judicial pendente	SUSPENSO		<input type="checkbox"/>
16327.720001/2011-51	X-CAT / FRANCISCO	Devedor	EXTINTO		<input type="checkbox"/>
18884.001212/2006-86	X-CAT / MARIA	Medida judicial pendente	NÃO ANALISADO		<input checked="" type="checkbox"/>
16666.001888/93-23	X-CAT / MARIA	Devedor	SUSPENSO		<input checked="" type="checkbox"/>
19740.000004/2006-56	X-CAT / MANOEL	Devedor	NÃO ANALISADO		<input type="checkbox"/>
12345.906875/2011-41	X-ORT / FRANCISCA	Aguardando rec. administrativo	SUSPENSO		<input type="checkbox"/>

Fonte: Elaboração dos autores – tela demonstrativa do sistema.

As operações de designar responsável e atualizar resultado podem ser executadas “em lote”, mais um recurso facilitador do sistema. O gerente da equipe pode, por exemplo, designar determinado funcionário para a análise de vários processos simultaneamente por meio da seleção em lote.

Além da atualização das pendências, existem duas outras funções de atualização fundamentais no fluxo de atividades do sistema.

A primeira função chamamos “Concluir Análise”, que é usada pela X-CAT para informar a conclusão do seu trabalho. Por um lado, é importante para a gerência da X-CAT “dar baixa” do protocolo no seu registro. A conclusão da análise pode ser feita mesmo sem que se tenham analisados todas as pendências. A X-CAT pode, por exemplo, ao identificar um processo como DEVEDOR, já concluir seu trabalho repassando informação ao CAC para emissão de Certidão Positiva.

Esta é uma função útil também para agilizar a emissão da certidão, pois, concluída a análise antes do prazo de dez dias, a certidão já poderá ser emitida de pronto tendo em vista que o atendente do

CAC constatará no sistema os protocolos que já foram marcados com “análise concluída”.

Outra função importante no fluxo é a própria “Emissão da Certidão”. É o ato em que o atendente do CAC, responsável pelo acompanhamento do pedido, quando constata a conclusão da análise ou a expiração do prazo, emite a respectiva certidão, seja positiva ou negativa. É uma forma de “baixar” o protocolo no sistema.

Na funcionalidade de Emissão, é necessário informar se a certidão emitida foi positiva ou negativa, e, em caso de negativa, se houve ou não necessidade de liberação manual no sistema. Além disso, o funcionário terá que informar o motivo da emissão, que pode ser: analisada com pendência; analisada sem pendência; análise do CAC; análise inconclusiva; e ordem judicial.

Figura 8 – Tela de emissão de certidão

**Emissão da Certidão**

Dados de encerramento

Certidão: Positiva      Data da liberação:

Motivo: Análise inconclusiva

Observações: Não foi analisado o processo 12345.902233/2009-08.

Fonte: Elaboração dos autores – tela demonstrativa do sistema.

Este campo “motivo” guarda uma informação de grande valor gerencial. Veja-se, por exemplo, a Figura 8 anterior: ela exibe uma certidão emitida como Positiva cujo motivo foi “Análise inconclusiva” e observação informando a falta de análise de um dado processo. Demonstra um fato desagradável, porém real: a impossibilidade de conclusão da análise que ocorre muitas vezes por excesso de demanda.

Para identificar e quantificar estas e outras situações é que as informações do resultado da “Conclusão da Análise” e do motivo para “Emissão da Certidão” são absolutamente relevantes. Em linhas gerais

permitem quantificar situações como:

- Percentual de certidões positivas emitidas com análise inconclusiva;
- Quantidade de CND emitidas por ordem judicial; e
- Quantidade de certidões positivas emitidas por existirem óbices não sanados pelo contribuinte, e outras.

A série histórica obtida com estes dados é extremamente relevante para se identificar as principais falhas no procedimento e otimizar o serviço, sempre em busca do mais alto grau de excelência no atendimento.

### **3.3 Consulta**

O módulo de consulta foi pensado para funcionar na forma do que chamados “visões”. O banco de dados que contém os protocolos de CND e as suas respectivas pendências é exibido ao usuário sob diferentes contextos, cada um adequando-se à função desempenhada pelo usuário na prestação do serviço e, conseqüentemente, dependente do setor onde este trabalha. Cada setor tem o seu perfil específico.

Nesta linha, existe uma tela específica de consulta para usuários do CAC, uma para a X-CAT e outra para a X-ORT (vide Figura 04). Existe também uma visão compartilhada por todos que é a “Consulta CNPJ”, a qual exhibe todo um histórico dos protocolos de pedidos de certidão de um dado contribuinte.

As consultas são estruturadas sob a forma de filtros. Os usuários do CAC, por exemplo, têm em sua consulta um filtro principal que exhibe os pedidos de CND sob a responsabilidade de cada funcionário do setor. Isto porque, na forma de trabalho da Delegacia em estudo, cada pedido de CND é acompanhado por um atendente específico, aquele que foi o responsável pelo recebimento inicial do contribuinte.

A Consulta X-CAT foca em uma visão por equipe de análise, nos moldes do funcionamento deste setor, em que cada pedido é distribuído para uma determinada equipe de funcionários. Assim, cada equipe da X-CAT possui vários protocolos associados, ficando sob

a responsabilidade do Chefe da Equipe a ordenação, organização e distribuição dos trabalhos entre os seus funcionários.

A Consulta X-CAT, exemplo que mostramos a seguir, tem como filtros básicos: Equipe, Tipo de Certidão (Conjunta ou Previdenciária) e período.

Figura 9 – Tela da consulta X-CAT com seus filtros configuráveis



A imagem mostra a interface de usuário para a consulta X-CAT, intitulada "Consultar Protocolos CND". O formulário contém os seguintes elementos:

- Um campo de filtro rotulado "Filtros" que contém:
  - Um menu suspenso rotulado "Equipe:".
  - Um menu suspenso rotulado "Tipo:".
  - Dois campos de texto rotulados "Período:" separados por "a".
  - Dois campos de seleção rotulados "Exibir encerrados:" e "Exibir analisados:", cada um com uma caixa de seleção vazia.
- Dois botões de ação: "Limpar" e "Consultar".

Fonte: Elaboração dos autores – tela demonstrativa do sistema.

Figura 10 – Tela com resultado da Consulta X-CAT, ordenando os protocolos, sucessivamente, por vencimento e prazo

Protocolos CND					
Protocolo	Tipo	Contribuinte	Vencimento CND	Prazo	Data de Análise
1599/2011	Conjunta	03.555.999/0001-83   LOTUS NOTES INFORMATICA LTDA ME	2011/05/21	2011/09/12	2011/09/23
1655/2011	Conjunta	69.000.111/0001-06   BANCO PAEX S/A	2011/06/22	2011/09/30	
1654/2011	Conjunta	99.942.999/0001-73   DISTRIBUIDORA SICALC LTDA EPP	2011/06/22	2011/09/30	
1653/2011	Conjunta	47.477.774/0001-06   AGROPECUARIA SAO SISCOL S/A	2011/07/22	2011/09/30	
1646/2011	Previdenciária	65.666.789/0001-11   SUPERMERCADO E-PROCESSO LTDA	2011/08/15	2011/09/26	
1638/2011	Conjunta	17.000.000/0001-30   SIEF HOLDING	2011/08/15	2011/09/26	
1596/2011	Conjunta	92.222.222/0001-22   SIPADE S.A.	2011/08/23	2011/09/12	
1000/2011	Conjunta	08.815.815/0001-15   ADUANA & PREVIDENCIA S/A	2011/08/27	2011/09/28	
1652/2011	Previdenciária	12.123.321/0001-21   PROFISC SEGUROS S/A	2011/09/10	2011/09/30	
1603/2011	Conjunta	30.400.500/0001-60   RECEITA FEDERAL VIDA E PREVIDENCIA S/A	2011/09/13	2011/09/15	2011/09/23
2640/2011	Conjunta	88.123.546/0001-80   AGUIA, GIRAFÁ E ADVOGADOS ASSOCIADOS S/C	2011/10/30	2011/09/26	
656/2011	Previdenciária	12.345.678/0001-99   TRANSPORTADORA MULTA DE MORA S/A	2011/11/13	2011/09/30	

Fonte: Elaboração dos autores – tela demonstrativa do sistema.

Preenchidos os filtros da consulta, é exibida uma tabela com os protocolos e seus respectivos dados principais como: identificação do contribuinte, data de expiração do pedido e data de vencimento da CND do contribuinte.

É fundamental salientar que, além da existência de filtros para configuração da consulta, o resultado pode ser ordenado, clicando-se na coluna título da tabela.

Esta capacidade de ordenação do resultado da consulta é item valioso para o Chefe de Equipe decidir pela priorização de análise dos pedidos.

Podemos pensar em uma forma de priorização simples: analisar os pedidos na ordem de chegada (uma fila). Assim, o protocolo mais antigo, ou seja, aquele que está com o prazo de vencimento mais próximo deve ser priorizado.

Este método de priorização, embora aparentemente isonômico, apresenta problemas reais de eficiência. Exemplifiquemos: um contribuinte X que possui uma CND válida até 30/9/2011, por excesso de cautela, ingressa com novo pedido de CND em 1º/7/2011 (três meses

antes do vencimento da sua certidão); já um contribuinte Y, que também possui CND emitida e válida até 15/7/2011 ingressa com um protocolo requerendo a expedição de nova CPD-EN em 04/07/2011. Se procedermos à análise por fila de chegada, o contribuinte X terá sua análise finalizada antes do contribuinte Y.

Agora, consideremos um setor com déficit de funcionários, que muitas vezes não tem condições de dar vazão a todas as requisições que chegam. É possível que, neste caso, o contribuinte X tenha sua certidão emitida e não se consiga concluir a análise do contribuinte Y. O prejuízo é evidente: o contribuinte Y poderá ter sua certidão negativa expirada, enquanto o contribuinte X obtém certidão válida quando já possuía uma com dilatado prazo de validade.

Sob esta ótica, não parece isonômico priorizar um contribuinte que acabou tão somente por sobrecarregar o trabalho do setor, em detrimento do atendimento de outros contribuintes. Este é um caso comum: muitos contribuintes ingressam com quatro ou mais protocolos de certidão por ano, quando poderiam fazê-lo apenas duas vezes, haja vista a validade de 180 dias das certidões emitidas.

Outra informação relevante para priorização é a data de liberação da PFN.

Como sabemos, quando se fala em Certidão Conjunta PGFN/RFB, isto demanda a regularização do contribuinte nestas duas repartições. O contribuinte pode, por exemplo, antes de procurar a RFB, regularizar suas pendências na Dívida Ativa, obtendo uma espécie de “meia-certidão” com validade de 30 dias, atestando sua regularidade na PGFN: é o que chamamos “liberação da PGFN”. Feito isto, ele terá estes 30 dias para obter a “outra metade” da Certidão na RFB.

Neste sentido, é fundamental para os envolvidos no apoio, distribuição e análise, considerar a priorização na existência de um prazo de validade de “liberação da PGFN”. O vencimento do prazo causa danos ao contribuinte e à Administração Pública, visto que, na ocorrência deste fato, o contribuinte terá que se dirigir novamente à PGFN para lá reiniciar o seu processo de obtenção de CND.



Como vemos, a funcionalidade de ordenação é ferramenta simples e eficaz na priorização da distribuição das demandas.

O sistema permite, inclusive, ordenações múltiplas, ou seja, se dois contribuintes possuem uma mesma data de vencimento da sua certidão podemos priorizar (desempatar) em favor daquele que ingressou com o novo pedido primeiro.

De modo geral, os principais critérios empregados para priorização no atendimento dos pedidos de CND são: data de vencimento da CND; prazo do pedido; prazo de liberação da PGFN; e quantidade de processos.

É função primordial do gestor (chefe de equipe de análise) distribuir e acompanhar a análise dos pedidos de CND, tendo recursos limitados e insuficientes para tal fim. Daí o valor agregado embutido nas visões (consultas) permitidas pelo sistema, que associam os conceitos de filtros e ordenações.

Ademais, a “Consulta CNPJ” permite a identificação de certos comportamentos por parte de alguns contribuintes que levam a ineficiência da prestação do serviço de análise e emissão de certidões. Esta consulta nos traz um quadro demonstrativo do comportamento do contribuinte em relação ao pedido de certidões de regularidade fiscal. Tem-se a informação, por exemplo, da quantidade e periodicidade dos pedidos feitos, além da extensão (quantidade de pendências) de cada pedido.

Com isto é possível identificar situações de contribuintes que, como citamos acima, ingressam com pedidos de certidão mesmo possuindo CPD-EN com largo prazo de validade. Um contribuinte pode, por exemplo, efetuar pedidos mensalmente, sendo que a validade da certidão é semestral.

Neste diapasão, possuindo uma consulta específica voltada para o histórico do contribuinte, pode-se identificar estas situações e reagir frente a elas. Pode-se atribuir prioridade mínima na análise de pedidos com prazo de vencimento da CND superior a 60 dias. Pode-se, também, priorizar a análise de contribuintes que, historicamente, possuem relatórios de restrições muito extensos, com 30 pendências ou mais.

Neste último caso, é comum que a análise não possa ser concluída no prazo de dez dias e, fatalmente, levará a mais de um protocolo de certidão até que seja concluída. Em alguns casos, o encerramento da análise leva 30 dias ou mais.

### **3.4 Integração**

A integração a que nos referimos e que é realidade na solução que apresentamos ocorre em diversas formas.

Ela ocorre *prima facie* dentro da estrutura interna da própria unidade, por meio de um sistema voltado para a comunicação entre os diversos setores com a finalidade de otimizar um procedimento complexo.

O sistema integra-se a outros sistemas da própria unidade, os quais fazem o controle dos processos físicos de cada setor. E, considerando a nova realidade da implantação do e-Processo, a solução foi implementada para auxiliar no manuseio de processos eletrônicos. Ao clicar no ícone ao lado de cada processo/pendência, ele mostrará as informações do processo no setor em que ele estiver ou, quando se tratar de processo eletrônico, irá abrir automaticamente o sistema e-Processo.

A integração ocorre também na vertente de unificação dos procedimentos para emissão de certidão conjunta (fazendária) e específica (previdenciária). O sistema já está preparado para a provável “fusão” das certidões, estratégia prioritária no âmbito do PUC.

### **4 Viabilidade da solução**

O atendimento dos pedidos de certidão, como no caso aqui abordado, é classificado como de elevada complexidade. Especialmente quando consideramos Delegacias de maior porte (Classe “A” e Especiais) que, de modo geral, possuem elevado quantitativo de “Grandes Contribuintes”.

Ambientamos a solução para uma Delegacia que trata, com aproximadamente, 1500 a 2000 pedidos de certidão por ano, envolvendo a análise total de mais de 20.000 pendências. O quadro de pessoal envolvido na prestação deste serviço perfaz, aproximadamente, 15 servidores lotados no CAC e mais 30 funcionários da X-CAT direta-

mente envolvidos na gerência e/ou análise atinente a este serviço. Diante deste quadro, entendeu-se como demanda prioritária a otimização do serviço prestado e a criação de ferramenta informatizada para tal fim.

A ferramenta foi construída nos moldes dos procedimentos já sedimentados na unidade e com total aderência a serviço prestado anteriormente à sua implantação, embora tenham ocorridos readequações em certos procedimentos.

Como já ressaltamos, o tempo consumido para a implementação da versão inicial do sistema foi de 40 dias, com a força de trabalho de um único programador (em tempo integral) e de um especificador (em tempo parcial). O tempo dedicado ao treinamento dos usuários é estipulado em quatro horas de aulas práticas.

Se considerada a situação anterior, caótica pela ausência de uma ferramenta de integração viável, o projeto resultou em sucesso indiscutível com reflexo positivo imediato na prestação do serviço de emissão de certidões.

Podemos dizer que foi um projeto de custo médio-baixo, mas com relevância muito alta para a unidade que tratamos, bem como para outras que certamente enfrentam problema similar, senão mais complicado.

Os conceitos, as rotinas e os padrões de fluxo de informações que descrevemos podem ser transportados de forma integral para qualquer outra unidade da RFB que necessite e prime por um serviço de emissão de certidões em nível de excelência.

Se concretizada a tendência crescente de pedidos de certidão de regularidade fiscal, torna-se viável a adoção de solução nacional para tratar o problema. O sistema e-Processo é a ferramenta elegível para esta finalidade, por ser um sistema que funciona sob a visão de “fluxo de trabalho” (*Workflow*).

Hoje o e-Processo já possui módulos específicos para auxiliar DRJ e CARF no trâmite de seus processos. Nesta mesma linha, a criação de um novo módulo para gerenciar pedidos de CNP poderá tornar-se solução factível a médio prazo.

Os conceitos e objetos já presentes no e-Processo são aderentes ao escopo do nosso trabalho. Podemos citar:

- Toda unidade da RFB pode montar no e-Processo um organograma de todas as suas equipes. Para o nosso exemplo, seriam úteis as equipes CAC, as equipes de análise da X-CAT e da X-ORT.
- Às equipes são associadas atividades. No nosso modelo, podemos pensar em criar uma nova atividade chamada “Analisar Pedido de Certidão”.
- Dentro da atividade supramencionada, haveria os protocolos com pedidos de certidão. O e-Processo permite isso por meio do conceito de tarefa que, grosso modo, é uma subdivisão de uma atividade. Poderíamos criar dinamicamente tarefas denominadas “Protocolo CND Conjunta XXX/2011”, “Protocolo CND Previdenciária YYY/2011”, etc.
- Para dentro das tarefas seriam movimentados os processos que constituem as pendências do pedido. Assim, teríamos agrupados todos os processos referentes a um pedido de CND em uma tarefa específica.
- E, por fim, usaríamos a função de distribuição de processos para atribuir os trabalhos aos seus respectivos responsáveis.

Para a consecução deste feito – adaptar o e-Processo para o fluxo de análise e emissão de certidões – restam algumas modificações de média ou baixa complexidade, tal como a facilitação na criação de tarefas, dotando-a de um mecanismo mais dinâmico.

Outro problema é que, para o completo funcionamento deste procedimento no e-Processo, necessitaríamos de 100% dos processos em meio eletrônico (ou quase isso). A Receita Federal, embora esteja caminhando a passos largos neste sentido, ainda tem um enorme estoque de processos em papel que levará alguns anos para a digitalização e transferência de todos para o e-Processo.

A unidade de onde provém este estudo ainda possui grande estoque de processos em papel. No entanto, todo e qualquer processo novo, que atualmente é criado, é realizado totalmente em meio eletrônico e cadastrado no e-Processo.

## 5 Reflexos no macroprocesso do crédito tributário

Pela experiência acumulada na área de arrecadação e cobrança (ou controle e acompanhamento do crédito tributário), podemos afirmar categoricamente que o momento em que o contribuinte ingressa com um pedido de certidão de regularidade fiscal coincide com o momento em que este concentra grande parte do seu esforço na regularização das suas pendências com a Fazenda Pública.

Podemos, vulgarmente, afirmar que o contribuinte vê no ato do seu pedido de CND como um momento para “acertar algumas contas com o fisco”. É o momento em que ele está mais disposto a regularizar suas pendências como entregar ou retificar declarações atrasadas, pagar ou parcelar débitos vencidos, etc. Enxerga, portanto, a certidão de regularidade fiscal como o almejado prêmio diante do acerto de suas pendências.

Embora o ideal almejado pela RFB seja o cumprimento tempestivo e espontâneo das obrigações, a realidade ainda se afasta deste anseio.

O senso prático direciona no sentido de que as unidades da Receita Federal envidem esforços para auxiliar o contribuinte na sua autorregularização. O ato da análise de processos para fins de expedição de CND é momento fértil para isto.

Conclui-se, por óbvio, que o atendimento eficaz nos serviços de análise e expedição de certidões está diretamente relacionado à principal face do macroprocesso do crédito tributário, uma vez que conduz o contribuinte ao cumprimento de suas obrigações principais e acessórias, com reflexos visíveis na arrecadação.

Nesta seara, principalmente quando levamos em conta a situação dos contribuintes de maior capacidade contributiva, não se pode olvidar da questão do crédito tributário *sub judice*.

A realidade da unidade-piloto deste projeto evidencia que a maior parcela das pendências mais relevantes nos pedidos de CND trata de processos administrativos com créditos tributários envolvidos em litígio judicial. Podemos afirmar que aproximadamente dois terços das pendências dos “grandes contribuintes” que são óbice à expedição de sua CND trata do crédito tributário *sub judice*.

Sabemos que, atualmente, a RFB e a PGFN possuem um estoque de algumas centenas de bilhões de reais de créditos tributários discutidos judicialmente. Este número vultoso evidencia a importância da questão.

Como já mencionamos, a sistemática de acompanhamento de processos com este tipo de crédito tributário é voltada para sua análise periódica. Na prática, um processo que se encontra suspenso por medida judicial tem sua validade de análise atribuída em 365 dias. Expirado este prazo de validade, este processo volta a constar como óbice para expedição da CND.

Neste contexto, a análise de processos para fins de expedição de CND se coaduna com a estratégia de acompanhamento dos créditos tributários em discussão judicial, visto que o acompanhamento anual dos processos suspensos por medida judicial é item indispensável na consecução deste serviço.

Uma solução ótima para o problema é a análise antecipada dos processos, evitando que a data de análise da medida judicial expire e o processo torne-se óbice à emissão da certidão. Esta antecipação da análise ainda não é realidade na unidade em estudo, mas é um item que vem sendo trabalhado.

O sistema de apoio à análise e emissão de certidões que aqui apresentamos pode firmar-se como solução viável neste contexto, especialmente na medida em que se construir uma base de dados com um histórico de processos trabalhados.

Podemos, a partir de uma consulta aos históricos dos pedidos de CND de cada contribuinte, verificarmos quais pendências estão próximas à data de vencimento da análise anterior.

Esta é uma solução ainda não implementada, mas que pode vir a se tornar mais um item que otimize ainda mais o atendimento e, ato contínuo, aperfeiçoe o acompanhamento dos processos, especialmente aqueles com crédito tributário suspenso por medida judicial.

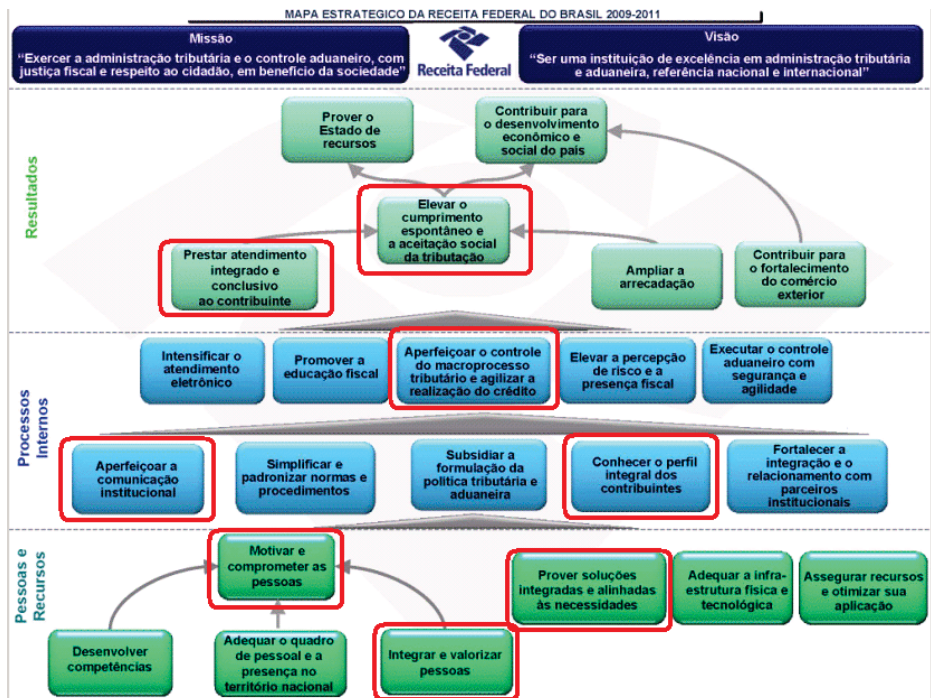
Por último, vê-se que o presente projeto alinha-se ao foco que a Receita Federal do Brasil vem fazendo desde 2001 sobre o acompa-

nhamento dos maiores contribuintes. Teremos, mesmo que em escopo localizado, mais uma ferramenta de informática para este acompanhamento, juntando-se ao DWMaco, Maco Explorer, Contágil e SPED.

## 6 Resultados

Neste ponto, mostraremos os resultados diretos e indiretos alcançados por este trabalho, representando-os no diagrama do Mapa Estratégico da RFB para 2009-2011. Circulamos em vermelho os pontos em que o presente trabalho obteve resultados positivos:

Figura 11 – O alinhamento do projeto ao mapa estratégico da RFB



Fonte: Sítio da Receita Federal ([www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)).

Apresentaremos os resultados conseguidos e sua respectiva consequência no mapa estratégico, por meio de uma série de sete perguntas e respostas.

- a)** Como a solução apresentada auxilia a prestar atendimento integrado e conclusivo ao contribuinte no escopo do serviço de emissão de certidões?

A integração do atendimento ocorreu em primeiro plano no âmbito interno da própria Delegacia, e o sistema aqui desenvolvido foi o meio desta integração. A sensível melhoria no serviço de emissão de certidões resulta em maior número de atendimento conclusivo, considerado o prazo legal de dez dias.

- b)** Como se conseguiu integrar e valorizar o quadro de pessoal da Delegacia, motivando-as na prestação do serviço aqui veiculado?

A situação original era conflituosa e a tal ponto que foi preciso “sentar” todos juntos e buscar uma solução para a eficiência do serviço em tela. Nas reuniões, ficou evidente que, na realidade, o maior problema era a falha na comunicação, diante da inexistência de uma ferramenta hábil para isto. O sistema foi pensado como solução do problema. Ele próprio – o sistema – foi obra de um amplo entendimento e comunicação livre entre os setores e funcionários envolvidos.

A melhoria na comunicação e a conseqüente redução dos atritos entre funcionários e setores propiciaram a motivação e valorização do quadro de pessoal.

- c)** Como se deu o aperfeiçoamento da comunicação institucional no interior da Delegacia usando como exemplo o caso descrito neste trabalho?

Se entendermos comunicação institucional de forma mais ampla, não só como a comunicação com o meio externo (com a imprensa), por exemplo, vemos que a resposta a esta questão é em linhas gerais a mesma do item (b). Criar uma língua única no interior da RFB para resolver seus problemas é sem dúvida uma técnica eficaz para “aperfeiçoar a comunicação institucional”.



- d)** Em que aspectos o sistema satisfaz a necessidade de uma solução integrada e alinhada às necessidades de um bom atendimento?

Como o sistema foi especificado, implementado e testado dentro da própria Delegacia, ele é considerado por todos os usuários como aderente às necessidades do problema que foi posto. O seu uso é simples e rápido e o custo de desenvolvimento, implantação e treinamento considerado relativamente baixo.

Ademais, o modelo de trabalho e as boas práticas obtidas no projeto podem ser transportados para as demais unidades da RFB que também enfrentam problemas no atendimento dos requerimentos de certidão.

- e)** Como o sistema auxilia no conhecimento do perfil integral do contribuinte?

O sistema acumula vasta base de dados relacionando todos os pedidos de certidão do contribuinte. É possível se obter dados gerenciais relativos à análise das pendências envolvidas, conhecendo o contribuinte não só pelo seu perfil quanto à demanda por certidão negativa, mas também conhecendo as suas principais pendências, como reflexo da análise empreendida por este tipo de serviço.

- f)** Quais as repercussões trazidas no bojo do controle do macroprocesso do crédito tributário?

O serviço de análise e emissão de CND é momento propício para incentivar a autorregularização dos contribuintes, seja em relação às suas obrigações acessórias como principais. As unidades da RFB, em especial suas projeções de controle e acompanhamento do crédito tributário (X-CAT), devem priorizar a análise deste tipo de demanda (pedidos de certidão) e tirar o melhor proveito possível em termos de regularização e arrecadação.

Nesta seara, deve-se dar atenção especial ao CT *sub judice*, especialmente por este atendimento ser de grande demanda pelos contribuintes com grande potencial de

arrecadação. A análise para fins de emissão de certidão deve convergir para o acompanhamento constante dos processos administrativos que abarcam valores em discussão judicial.

Um sistema que efetivamente se traduz em eficiência no tratamento do serviço de certidões, com certeza traz reflexos consideráveis no controle do macroprocesso do crédito tributário.

- g)** Quais as repercussões de um atendimento eficiente no serviço de emissão de certidões em relação ao cumprimento espontâneo das obrigações e a aceitação social da tributação?

É necessário firmamos um entendimento de que o título de regularidade fiscal, cujo objeto palpável é a CND, é uma espécie de prêmio para o contribuinte cumpridor de suas obrigações perante a Fazenda Pública. Isto implica que a prestação de um serviço de excelência resulta na satisfação do contribuinte e na sua conscientização de cumprimento espontâneo das obrigações.

Em contrapartida, a ineficiência da Administração na “concessão” deste prêmio ao contribuinte cumpridor de seus deveres, só traz desgaste e desinteresse à espontaneidade, passando a imagem de que não depende do cumprimento das obrigações o almejado título de regularidade.

## **7 Conclusão**

Aqui foi apresentado um serviço complexo e de grande relevância para a RFB e sua relação com os contribuintes. Trata-se de uma forma de atendimento à demanda externa que perpassa à competência dos Centros de Atendimento ao Contribuinte e se internaliza pelos demais setores das Delegacias.

O desenvolvimento de um sistema informatizado contemplou a otimização do processo de recepção, análise e emissão de certidão de regularidade fiscal. Abriu caminho para a prestação do atendimento de excelência.

O primeiro passo foi reconhecer a existência do problema e a necessidade de remodelar os procedimentos dentro da unidade. Em seguida, ocorreu a fixação de um canal de interlocução mais direto e integrado entre os envolvidos. A ferramenta desenvolvida foi condição *sine qua non* para este fato.

Como consequência disso tudo, e sempre na busca do ótimo, houve também o aprimoramento dos processos de análise e acompanhamento do crédito tributário. É um fato significativo, haja vista que o serviço ao qual nos atemos tem como grande demandante os denominados “grandes contribuintes”, que além do seu alto potencial de arrecadação possuem grande poder sobre a opinião pública, podendo espelhar positiva ou negativamente a imagem da Instituição.

O Sistema de apoio à emissão de CND é ferramenta padrão-ouro no tratamento do problema. Possui as melhores características disponíveis nos sistemas modernos: interface *web*; interoperabilidade com sistemas internos da Delegacia e de uso nacional, como o e-Processo; visão voltada para o fluxo de trabalho (*Workflow*); e, sobretudo, aderente às necessidades intrínsecas da unidade na qual foi implantado.

O custo de desenvolvimento e implantação foi baixo se comparado aos ganhos obtidos no atendimento, sem contar a perspectiva de ganhos futuros ainda maiores.

O modelo de fluxo de trabalho descrito pode ser transportado, com pequenas adaptações, para qualquer unidade da RFB que sofra com problema similar, em geral, o que deve acontecer com as maiores Delegacias. Pode, também, servir de base para adaptação do sistema e-Processo como uma ferramenta de uso nacional.

Por fim, concluiremos com as palavras de dois gênios do mundo corporativo, que possuem forte relação com o contexto desta monografia:

“Sessenta por cento de todos os problemas administrativos resultam da ineficácia da comunicação.” Peter Drucker

“Unir-se é um bom começo, manter a união é um progresso, e trabalhar em conjunto é a vitória.” Henry Ford

## Referências

PRESSMAN, R. S. *Engenharia de Software*. 5. ed. Editora McGraw-Hill, 2002.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2011.

ROBBINS, S. P. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Prentice Hall, 2002.