

Iniciativa: e-Processo – Processo Administrativo Digital

Coordenação-Geral da Arrecadação e Cobrança
Receita Federal do Brasil

Responsável: João Paulo M. Silva, Coordenador Geral da Arrecadação e Cobrança

Equipe: Denis Coutinho Aguiar, Jose Eduardo Dinamarco Rodrigues, Luis Fernando Coutinho Fernandes, Marcelo de Sousa Silva, Paulo Roberto Andrade de Souza, Ricardo Jose Dantas Santana e Ronald Cesar Thompson.

Endereço: Esplanada dos Ministérios, edifício anexo ao Ministério da Fazenda,
bloco P, 2º andar, sala 202G
Brasília - DF
CEP: 70048-900
Telefone: (61) 3412-3205
joao-paulo.silva@receita.fazenda.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa: Março de 2006

Resumo

A iniciativa visa à extinção do uso de papel nos processos dentro do órgão público mediante a criação do Processo Administrativo Digital (e-Processo). A promoção da transparência dos atos públicos, com gestão do conhecimento, maior autonomia e descentralização administrativa, fortalece a democracia, melhora o ambiente de negócio e a confiança no governo. O sistema foi implantado em todas as áreas de negócios de 700 unidades administrativas, com 33 mil servidores conectados nos três órgãos públicos federais: Receita Federal do Brasil (RFB), Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) e Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). A substituição de um documento papel por um documento imagem tem o condão de promover no Estado uma verdadeira reengenharia procedimental e administrativa.

Caracterização da situação anterior

Desde quando foi inventado, o papel propiciou o registro e o trâmite da informação. Ele faz parte do nosso dia a dia, como suporte às interações humanas, em especial entre a sociedade e o Estado.

A introdução da imagem digital como um documento válido em órgãos públicos traz no seu bojo uma grande mudança cultural, capaz de alterar conceitos administrativos e operacionais que conduzam a relação entre Estado e sociedade para um ambiente de maior interação e democracia, no qual o ato administrativo é publicizado em um processo digital acessível via internet. Trata-se da materialização do governo eletrônico em todos os âmbitos, pois na imagem, da mesma forma que no papel, cabe qualquer informação, são conceitos genéricos e versáteis aplicáveis em qualquer área de negócio de qualquer órgão público.

Descrição da iniciativa

A ideia de ter um processo digital reforça os conceitos de responsabilidade e compromisso, já que propicia a transparência e a rastreabilidade do ato público. Essas são as diretrizes desse sistema, de forma a permitir que todos possam enxergar o que todos estão fazendo, tornando a organização viva, no

sentido de corrigir distorções, bem como alavancar a capacidade de aprendizado organizacional, uma vez que as melhores práticas procedimentais poderão ser observadas e seguidas pelos demais componentes da organização.

Quando uma demanda ou problema não pode ser resolvido mediante a interação direta do cidadão contribuinte e dos sistemas eletrônicos do órgão, permanecemos no mundo jurássico do papel, que envolve uma série de restrições no que tange à disponibilidade, segurança, agilidade, padronização e gestão pela qualidade. A transformação do processo para o formato digital minimiza consideravelmente essas restrições e é o foco da solução descrita nesse documento.

A transparência dos processos administrativos digitais, acessíveis via internet, fortalece a democracia, melhora o ambiente de negócio e a confiança no governo.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A ideia de extinguir o papel começou com o anelo do secretário da Receita Federal, quando ainda era administrador de uma pequena unidade, passando, anos depois, pela constituição e ampliação de um grupo de dezenas e, em seguida, de centenas de pessoas interessadas e altamente motivadas em tornar a ideia uma realidade, por meio da construção e implantação do sistema Processo Administrativo Digital (e-Processo).

Importante ressaltar que as pessoas se comunicam por meio de ferramentas similares às utilizadas em redes sociais, com fóruns de discussão sobre os mais diversos aspectos e definições de como o sistema deveria funcionar. Foram realizados muitos seminários, não somente para treinamento e disseminação da informação e do conhecimento, mas para integrar pessoas afins, de forma que a colaboração de uma era rapidamente incorporada por todas.

Objetivos da iniciativa

- Extinção do papel dentro do órgão público mediante uso do Processo Administrativo Digital (e-Processo).
- Promoção da transparência dos atos públicos, com gestão do conhecimento, permitindo maior autonomia e descentralização administrativa.

Público-alvo da iniciativa

Todas as áreas de negócios dos órgãos federais de controle do crédito tributário: Receita Federal do Brasil (RFB), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), compreendendo cerca de 33 mil servidores públicos.

Ações e etapas da implementação

A seguir, um breve histórico da iniciativa:

- Em 2002-2003, a ideia de trabalhar com processos digitais foi concebida por um grupo multidisciplinar de servidores públicos das unidades administrativas da Receita Federal em Salvador (BA).
- Em 2005, foi eleito o projeto estratégico prioritário na RFB, canalizando recursos humanos e financeiros para o início efetivo do desenvolvimento e da implantação do sistema.
- Em março de 2006, foi criado e julgado o primeiro processo fiscal digital nas unidades administrativas de Salvador (BA).
- Em julho de 2008, iniciou-se a disseminação do e-Processo para 23 unidades da RFB e para o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (2ª instância de julgamento administrativo fiscal).
- Em 2009, o e-Processo foi disseminado para as 56 maiores unidades e teve início nas unidades da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).
- Em 2010, houve a consolidação do e-Processo no Carf, com a digitalização de seu estoque de processos em papel e o início de sessões de julgamentos virtuais.
- Em 2011, o e-Processo foi implantado em todas as unidades e para todas as áreas de negócio, inclusive a área de pessoal e logística da RFB, totalizando 700 unidades administrativas em todo território nacional, com digitalização do estoque das 17 Delegacias da Receita Federal de Julgamento (1ª instância de julgamento administrativo fiscal) e nas unidades regionais da PGFN.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Tabela 1: Custo de desenvolvimento

Ordem	Módulo	Prazo (meses)	Valor (R\$)
0	Estudo preliminar	Inicial	R\$ 400.000,00
1	Operacional	24	R\$ 6.000.000,00
2	Cidadão	8	R\$ 2.000.000,00
3	Gerencial	16	R\$ 4.000.000,00
4	Birô de digitalização	8	R\$ 2.000.000,00
5	Emissor de documentos	8	R\$ 2.000.000,00
6	Julgamento	16	R\$ 4.000.000,00
Total			R\$ 20.400.000,00

Fonte: RFB.

Tabela 2: Detalhamento do custo de desenvolvimento

Equipe do projeto de desenvolvimento de alto desempenho	Custo mensal (R\$)
1 Gestor usuário (com equipe de usuários colaboradores de diversos órgãos participantes)	30.000,00
1 Gerente de projeto	20.000,00
1 Líder de equipe de desenvolvimento	15.000,00
14 Analistas de requisitos/desenvolvimento (podendo aumentar na fase de construção)	70.000,00
1 Engenheiro de computação	15.000,00
Consultorias especializadas	20.000,00
Instalações físicas para até 20 pessoas: aluguel, condomínio, telefone, internet, material de escritório etc.	10.000,00
Outras despesas	70.000,00
Total	250.000,00

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

Ainda que as despesas de desenvolvimento do sistema tenham sido significativas – aproximadamente R\$ 20,4 milhões –, há que se destacar que esse mesmo valor já representa a economicidade anual gerada para o órgão pela digitalização dos estoques de processos, uma vez que o sistema reduziu a necessidade de envio de malote pelos Correios para remessa de processos a serem julgados nas 17 Delegacias de Julgamento (DRJ) e para o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).

Tabela 3: Retorno sobre o investimento da Delegacia da Receita Federal de Salvador e estimativa da Secretaria da Receita Federal

	Descrição	Situação atual	Desejado	Cálculo	Valor anual economizado (R\$)	Valor anual Brasil* (R\$)
Custos Diretos	Redução da quantidade de papel impresso	6.000 resmas de papel/ano	Reduzir para 2.000/ano	$(6.000 - 2.000) \times R\$ 10,00$	40.000,00	2.754.791,36
	Redução da quantidade de cartuchos	1.000 cartuchos/ano	360 cartuchos/ano	$(1.000 - 360) \times R\$ 70,00$ (preço médio do cartucho)	44.800,00	3.085.366,32
	Redução do contrato de xerox	R\$ 12.000,00	4.000,00		8.000,00	550.958,27
	Redução do contrato de malote	R\$ 500,00/mês	Reduzir para R\$ 200,00/mês	$(R\$ 500,00 - R\$ 200,00) \times 12$	3.600,00	247.931,22
	Redução do espaço de armazenagem	600 metros quadrados, por R\$ 150,00 o m ²	Redução de 70%	$600 - 60 = 540$ m ² x R\$ 150,00	81.000,00	5.578.452,50
	Redução do manuseio dos processos (mão de obra direta)	4 pessoas na central de processos e duas de apoio (setor da Arrecadação)	Disponibilização do processo na rede/ internet. Birô de digitação com 3 pessoas.	$(6 - 3)$ pessoas x R\$ 1.500,00/mês x 12 meses	54.000,00	3.718.968,33
Custos Indiretos	Agilização dos trabalhos de análise dos fiscais	30 fiscais trabalhando na análise de processos	Cerca de 20% do tempo do fiscal é gasto com o manuseio do processo. Redução de 20% para 5% do tempo de análise, devido à disponibilização imediata de qualquer processo vinculado ao contribuinte.	30 fiscais x R\$ 7.000,00/mês x 15% x 12 meses	378.000,00	26.032.778,34

	Descrição	Situação atual	Desejado	Cálculo	Valor anual economizado (R\$)	Valor anual Brasil* (R\$)
Custos Indiretos	Agilização dos trabalhos de encaminhamento de processos/memorandos por parte dos chefes	10 chefes de setores da delegacia	Cerca de 40% do tempo gasto pelos chefes são para atender aos serviços burocráticos, tais como releitura e encaminhamento dos processos, controle e localização etc. Redução de 50% no trabalho burocrático dos chefes.	10 chefes x R\$ 7.000,00/mês x 40% x 50% x 12 meses	168.000,00	11.570.123,71
	Redução do tempo de trâmite do processo administrativo fiscal – Auto de Infração	Os autos de infração acima de R\$ 500 mil possuem tempo médio de tramitação de cerca de cinco anos, antes de serem enviados à PFN. O volume anual de crédito tributário oriundo dos autos de infração é de R\$ 500 milhões.	Redução de 40%** do tempo de permanência do auto de infração na Receita devido à agilização do processo. 60% do crédito lançado é mantido até o Conselho. Taxa de perda do crédito por decurso do tempo devido a prescrição, falência, dificuldades de encontrar bens etc.: 10% ao ano. Taxa de arrecadação da Dívida Ativa da União sobre o total da dívida acumulada no ano de 2005: 2,26%.	DRF Salvador -> R\$ 1,6 bilhão; SRF-> R\$ 57 bilhões x 60% do crédito é mantido x 10% (taxa anual de perda) x 5 anos (tempo do trâmite fiscal) x 40% redução do tempo de trâmite x 2,26%(taxa de arrecadação da Dívida Ativa)	4.339.200,00	154.584.000,00
Total (ordem de grandeza)					5.116.600,00	208.123.370,05

* O valor estimado para o Brasil, exceto para o último item, foi calculado tendo como parâmetro de proporcionalidade os dados da arrecadação administrada da DRF Salvador com a arrecadação nacional no ano de 2002.

** Estudo feito pela Secretaria de Reforma do Poder Judiciário revela que 70% do tempo do trâmite do processo é consumido por problemas burocráticos, carimbos, idas e vindas dos volumes e até com a costura de pastas.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O e-Processo integra os mais de 500 sistemas diferentes de tecnologia de informação que existem na Receita Federal, em mais de 60 unidades administrativas, e consolida todas as informações processuais sobre a arrecadação de 16 tributos e contribuições federais.

Os gráficos a seguir demonstram a evolução da utilização do sistema e-Processo.

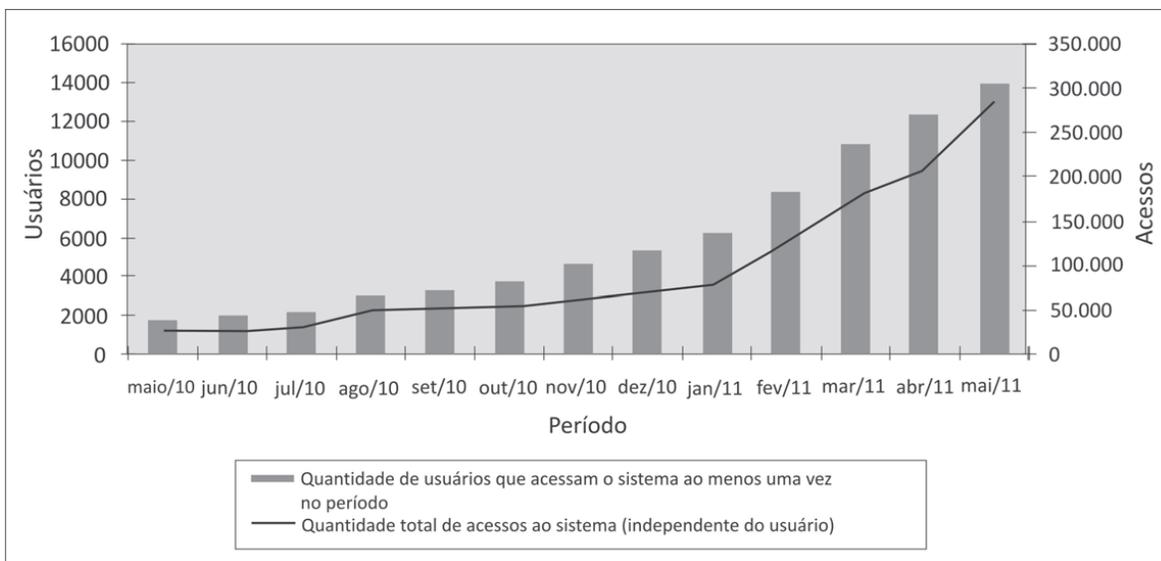


Gráfico 1: Quantidade de usuários e acessos ao sistema

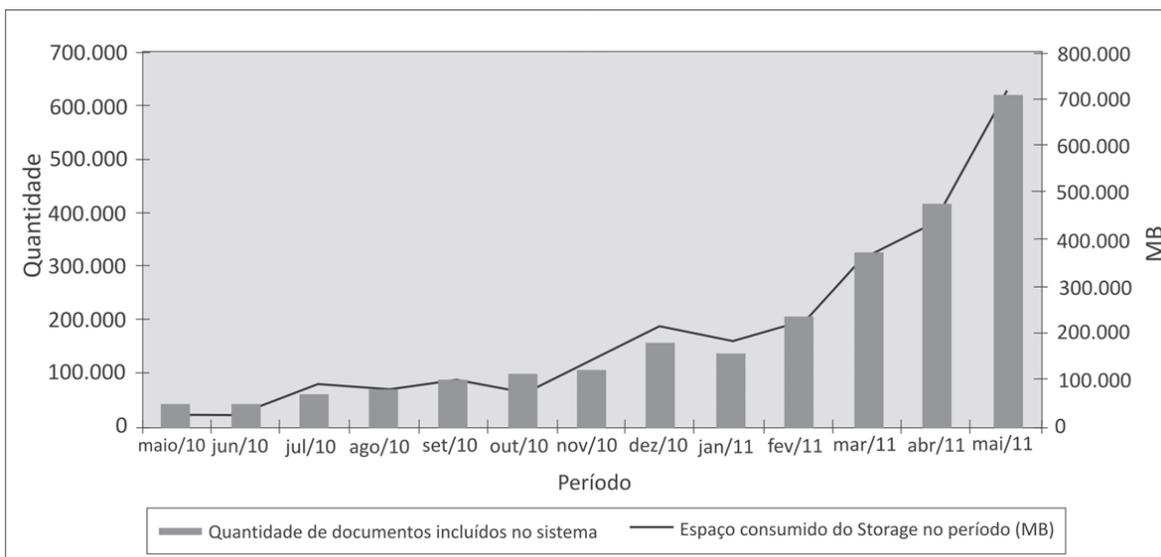
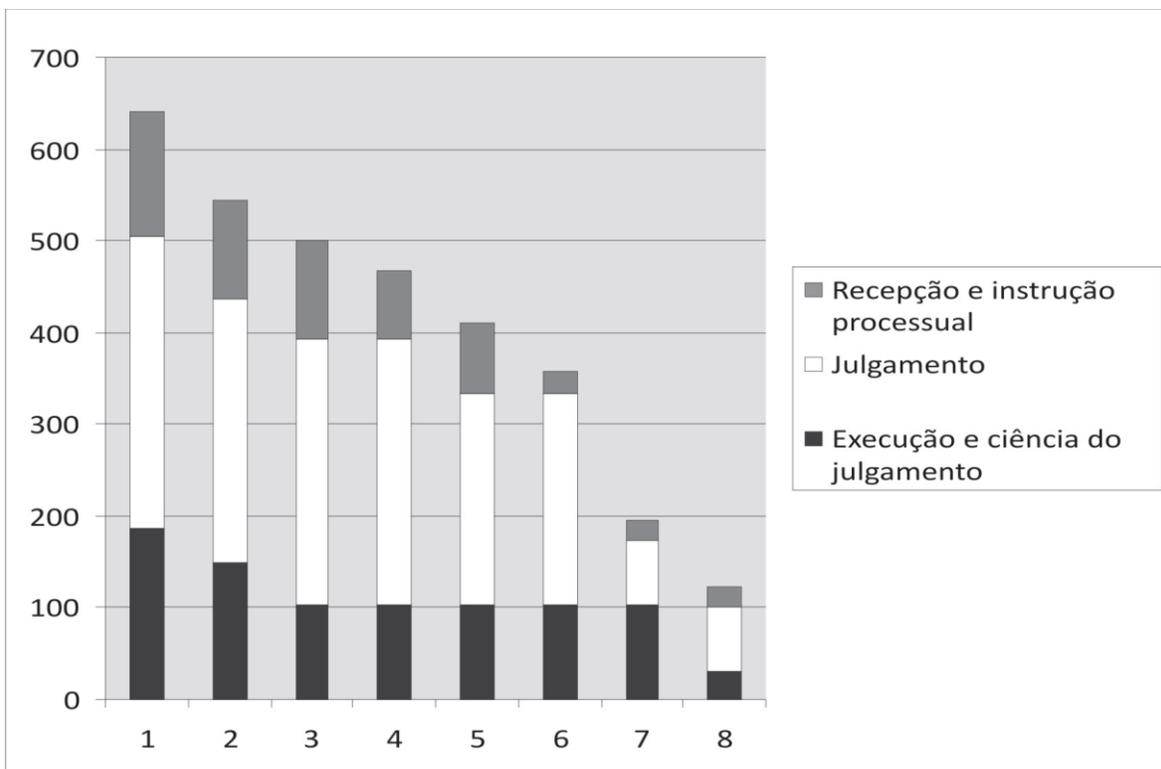


Gráfico 2: Quantidade de documentos e espaço de armazenamento

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

- Aumento da arrecadação com a redução drástica do tempo de trâmite processual. Encontram-se em julgamento, em processos em papel, cerca de R\$ 400 bilhões, cuja arrecadação pode ser majorada pela tempestiva cobrança administrativa e judicial. A seguir, apresentam-se os marcos do projeto e sua expectativa de redução do tempo de trâmite (em dias).

Item	Marcos de ações
1	Processo papel - situação atual
2	Implantação dos processos digitais
3	Integração sessão de jul. com o CT
4	Recepção de petições via internet (e-CAC)
5	Integração com o sistema Decisões W
6	Petições em formulário eletrônico
7	Decisões eletrônicas malha PF/SCC/e-Safira
8	Massificação da Ciência Eletrônica



Fonte: RFB.

Gráfico 3: Marcos do projeto e expectativa de redução do tempo de trâmite em dias.

- Economia direta para a administração pública sobre despesas de materiais de expediente e dos Correios para dar ciência de documentos em papel, o que custa dezenas de milhões de reais por ano e consome cerca de 30% do tempo de trâmite processual.
- Celeridade e comodidade no atendimento ao cidadão via internet.
- Redução do nível de corrupção pela maior transparência e rastreabilidade dos atos e da gestão pública.
- Valorização do servidor, mediante a eliminação de atividades manuais, rotineiras e até alienantes. Com o tempo, as pessoas serão treinadas a fazer atividades mais criativas, que necessitem realmente de um técnico especializado. Ou seja, os profissionais poderão trabalhar em um ambiente limpo e agradável, sem as pilhas de processos empoeirados.
- Redução dos níveis hierárquicos, propiciada pelo melhor gerenciamento dos processos em meio digital, com controles de estoque, distribuição, produtividade, temporalidade e verificação de procedimentos de forma simples e *on-line*. O sistema e-Processo não traz consigo apenas uma mudança procedimental pela extinção do papel, mas, sobretudo, introduz uma nova cultura gerencial pela qualidade.
- Gestão do Conhecimento pela facilidade de disseminação das melhores práticas procedimentais.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Na Receita Federal do Brasil, o projeto e-Processo já completou oito anos, desde a sua concepção, passando pelas fases de convencimento e priorização de recursos; pelas descontinuidades administrativas; e até pelo engessamento por conta de políticas de governo, seja na área de compras, seja na área de segurança da informação. Por mais que seja bem gerida, uma organização pública é regida por princípios administrativos públicos que demandam tempo para serem evidenciados, absorvidos e cumpridos.

O fundamental é que se tenha um patrocinador estreitamente alinhado com a equipe do projeto.

Fatores críticos de sucesso

A transformação dos processos em papel em processos digitais abre espaço para uma revolução procedimental e também provoca, como qualquer mudança estrutural, resistências de toda ordem, afinal,

substituem-se antigos hábitos de trabalho por outros inteiramente novos. Muito mais do que modificar a forma de fazer as coisas, altera-se o que se faz, a partir do uso otimizado das tecnologias GED (Gerenciamento Eletrônico de Documentos) e *Workflow*. O aprendizado organizacional no nível operacional é um aspecto importante a ser considerado, mas não menos relevante é a necessidade de que um projeto dessa magnitude seja apoiado pela sociedade e pelo governo.

O ritmo de realização do projeto depende de diversas pessoas que ocupam posições-chave na estrutura de poder dos órgãos. As ideias necessitam ser amadurecidas e aceitas por todos, o que requer tempo e firmeza nos propósitos, e uma comunicação ampla e efetiva com os públicos.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

Infelizmente, mesmo com o advento da Tecnologia da Informação (TI), a cultura burocrática ainda permanece com as mesmas estruturas organizacionais, refletindo a administração do papel e da assinatura com todo seu ritual de poder. Apesar do desenvolvimento de vários sistemas e da redução do controle burocrático das decisões dentro de sistemas padronizados de entradas e saídas, a imensa maioria das decisões carece do papel e da caneta para serem homologadas.

O que muda na gestão pública com a imagem do papel? A imagem rompe a barreira física e temporal de controle concentrado e local, e permite o controle amplo, difuso, atemporal e a distância, graças à transparência e à rastreabilidade garantidas pela Tecnologia da Informação. Aumenta a segurança dos atos por inibir adulterações, por facilitar a responsabilização, bem como reforça o compromisso do servidor público com seu trabalho, seja ele um funcionário da ponta, um gestor público ou um político, pois estará sempre sendo observado por todos. A imagem induz a um comportamento mais ético e eficiente, o que permite uma simplificação da estrutura de controle burocrático, com redução dos níveis de instâncias de julgamento por via da descentralização administrativa, permitindo julgamentos colegiados virtuais em turmas especializadas por assunto, em âmbito nacional. Boa parte da necessidade de vários centros pulverizados de decisão é por conta da dificuldade e do custo da movimentação física do papel. Se um papel fosse protocolado no Oiapoque (AP) e julgado no Chuí (RS), o custo para transportar os processos seria maior que toda a folha de pagamento do órgão.

Já passou o momento de evoluir de uma administração burocrática, por absoluta falta de funcionalidade, para uma administração gerencial com foco no processo de trabalho e nos resultados. Para tanto, deve-se utilizar uma estrutura em rede, que permita, ao mesmo tempo, maior controle e publicidade dos atos processuais, e que também seja composta por novas estruturas concentradas, de decisões tomadas em equipe e mais especializadas. O trabalho dos servidores, em última análise, consiste em organizar as informações, alimentar sistemas que auxiliam na tomada de decisão, segundo uma regra de negócio oriunda, na maioria dos casos, de uma legislação. Quando os fundamentos da decisão são transparentes para todos os públicos interessados, a administração pública se comporta como um sistema integrado – com regras de negócio mais aderentes à norma –, mais uniforme e mais funcional, ou, melhor ainda, permite que as regras sejam revisadas mais rapidamente para acompanhar a evolução dos trabalhos.

A imagem permite que as pessoas aprendam mais facilmente pelo acesso ao trabalho realizado por outro colega, quebrando a maior barreira do crescimento organizacional: a absorção da informação e do conhecimento. Ela também introduz novos elementos para repensar a forma de trabalho, com a inclusão do teletrabalho, vencendo barreiras físicas e temporais, o que enseja a redução do número de unidades administrativas por via da especialização dos trabalhos reorganizados no âmbito nacional.

Segundo estudos do Banco Mundial, o Brasil se tornou um dos países mais burocratizados, nos últimos 20 anos, justamente no momento em que a prosperidade no mundo foi impulsionada pelo aumento da velocidade do fluxo da informação em meio digital, rompendo as amarras do papel. Por analogia, a substituição de um documento papel por um documento imagem tem o condão de promover no Estado uma verdadeira reengenharia procedimental e administrativa.