

# AUDITORIA OPERACIONAL

NO CONSELHO ADMINISTRATIVO  
DE RECURSOS FISCAIS - CARF





República Federativa do Brasil

---

Tribunal de Contas da União

### **MINISTROS**

Aroldo Cedraz de Oliveira (Presidente)

Raimundo Carreiro (Vice-Presidente)

Augusto Nardes

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

José Múcio Monteiro

Ana Arraes

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

### **MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

### **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)

Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

# AUDITORIA OPERACIONAL

---

NO CONSELHO ADMINISTRATIVO  
DE RECURSOS FISCAIS - CARF

Brasília, 2016

© Copyright 2016, Tribunal de Contas da União.

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Auditoria operacional no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF / realizada pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União; Relator Ministro Raimundo Carreiro. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), 2016.

100 p., il.: color.

O conteúdo desta obra está relacionado ao Processo nº TC 011.645/2015-6. e ao Acórdão Nº 1076/2016 – TCU – Plenário.

1. Receitas públicas. 2. Tributação. 3. Arrecadação tributária. I. Título. II. Brasil. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Brasil) (CARF).

*A auditoria operacional no  
Conselho Administrativo  
de Recursos Fiscais foi  
realizada pelo Tribunal  
de Contas da União e  
pela Controladoria-Geral  
da União em parceria.*

# MENSAGEM DO PRESIDENTE DO TCU

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf



**A MISSÃO** institucional do Tribunal de Contas da União (TCU) é aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo. Para tanto, o Tribunal tem aperfeiçoado as suas técnicas de fiscalização para cumprir suas competências constitucionais e legais com um alto padrão de qualidade.

Este trabalho é mais uma demonstração da capacidade desta Corte de Contas para contribuir com a sociedade brasileira no combate ao desperdício de recursos públicos. Tradicionalmente, nossa atuação se concentra nas despesas públicas, concretizadas em nomeações de pessoal, aposentadorias, contratos, licitações, obras etc.

Porém, a auditoria operacional do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) se volta para o lado das receitas públicas, que têm demonstrado ter relevância, risco e materialidade equivalentes ao lado da despesa pública. O CARF representa a segunda instância recursal para contribuintes que discordam de cobranças tributárias. Conforme dados do relatório, o Conselho possui mais de cem mil processos em trâmite, que totalizam mais de R\$ 500 bilhões.

Diante das recentes investigações que acometeram a instituição, foram instauradas Comissões Parlamentares de Inquérito tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados. Nesse cenário, o TCU e a então Controladoria-Geral da União (CGU) verificaram a necessidade de uma atuação mais contundente no CARF. A partir daí, a CGU, atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, e o TCU firmaram uma parceria bem-sucedida com esse objetivo, buscando otimizar a complementariedade das competências técnicas das duas instituições.

Este relatório, conduzido pelo Exmo. Ministro Relator Raimundo Carreiro e realizado pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (Secex Fazenda) e pela Secretaria Federal de Controle (SFC) da antiga CGU, nos fornece um conjunto de 14 achados que demonstram fragilidades que podem ter contribuído significativamente para a ocorrência das irregularidades investigadas no âmbito da chamada Operação Zelotes.

Entre os achados, chamo a atenção para a utilização de procedimentos manuais para a realização do sorteio eletrônico e para as deficiências nos controles das mudanças de configuração do sistema e-Processo. Em pleno século XXI, com o avanço das tecnologias de comunicação e informação, a administração pública ainda convive com problemas recorrentes e generalizados nos sistemas informatizados.

É evidente que as soluções tecnológicas não são capazes de oferecer o controle absoluto. Entretanto, são extremamente eficientes em restringir as possibilidades de erros e de fraudes, na medida em que mapeiam e sistematizam processos de trabalho e identificam controles que podem ser automatizados.

Por fim, gostaria de congratular a todos que participaram deste trabalho na pessoa do relator, Ministro Raimundo Carreiro, pela oportunidade e relevância desta fiscalização, que contribuirá para a retomada da confiança da sociedade tanto no CARF quanto no processo de cobrança e de arrecadação tributária, que, nos princípios mais democráticos e republicanos, deve ser eficiente e tempestivo na aplicação da legislação tributária, e, mais importante ainda, deve ser justo e imparcial.

Ministro Aroldo Cedraz  
**Presidente**





# MENSAGEM DO RELATOR

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf



**O BRASIL** vive hoje a chamada “tempestade perfeita”, isto é, a combinação de crises tanto na perspectiva política quanto na econômica, ainda agravadas pela histórica desigualdade incutida na sociedade brasileira, refletida atualmente em mais de 11 milhões de desempregados. Nosso país precisa ser implacável no combate à corrupção e retomar o crescimento econômico para garantir emprego e cidadania.

A partir do conjunto de competências constitucionais e legais desta Corte de Contas, é possível observar macroprocessos que oferecem para a sociedade contribuições para enfrentar, na proporção e nos limites da função institucional do Tribunal de Contas da União (TCU), problemas socioeconômicos que exigem a atuação do Governo Federal.

Por um lado, o TCU julga contas de responsáveis por recursos públicos federais e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, aplica sanções e determina providências para o devido cumprimento da lei. Por outro lado, o TCU também exerce um importante papel no fortalecimento da governança, da transparência e da eficiência da administração pública. Portanto, o Tribunal agrega valor tanto na prestação de contas e na responsabilização por decisões tomadas no passado quanto no aperfeiçoamento da capacidade da administração pública em cumprir os mandamentos constitucionais e legais no futuro.

Com relação ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), há pelo menos três linhas de atuação do TCU:

1. contas ordinárias referentes a 2013, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, atualmente sobrestadas devido a possíveis efeitos das investigações da Operação Zelotes no julgamento dessas contas;
2. esta auditoria operacional, que tem o intuito de contribuir para uma retomada do funcionamento da cobrança de centenas de bilhões de reais em processos tributários que ficaram parados em 2015;

3. uma auditoria de conformidade nos processos finalísticos do Conselho, que foi determinada pelo acórdão que aprovou este relatório.

Dito isso, percebe-se que o TCU está atuando no CARF sob diversas perspectivas, buscando tanto exigir dos gestores e conselheiros da instituição lisura, imparcialidade e tempestividade na gestão e no julgamento de processos de cobrança de créditos tributários quanto induzir o Conselho a fortalecer seus controles, de modo a evitar a ocorrência de irregularidades semelhantes àquelas que deram azo à denominada Operação Zelotes.

Nesse sentido, este relatório de auditoria operacional é uma rica fonte de informações, com recomendações abrangentes sobre o que o CARF pode fazer para recuperar sua reputação na sociedade. Em apertada síntese, os desafios são:

1. julgar tempestivamente os processos administrativos fiscais;
2. garantir a imparcialidade em todos os estágios do processo, desde os aspectos mais operacionais aos mais estratégicos;
3. aumentar a transparência e a eficiência gerencial;
4. fortalecer os controles internos; e
5. fomentar e viabilizar o controle externo e social.

Por último, gostaria de parabenizar as equipes tanto da Secex Fazenda desta Corte de Contas quanto da Secretaria Federal de Controle da antiga Controladoria-Geral da União e atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, que demonstraram profissionalismo e competência na condução desta auditoria, contribuindo para a eficiência e a imparcialidade dos processos de cobrança tributária.

Raimundo Carreiro  
**Ministro relator**



# RESUMO

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf



**ESTA AUDITORIA** teve o objetivo de avaliar a estrutura organizacional do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), bem como as eventuais alterações nele promovidas, a partir da edição de seu novo Regimento Interno (Portaria MF nº 343, de 9 de junho de 2015).

Esta avaliação teve por fim contribuir para o aperfeiçoamento da integridade do órgão, tendo em vista as principais fragilidades que concorreram para as irregularidades apontadas na Operação Zelotes – investigação com participação da Polícia Federal, do Ministério Público, da Corregedoria do Ministério da Fazenda e da Receita Federal do Brasil (RFB) sobre um esquema bilionário de redução e anulação de créditos tributários de grandes empresas com o suposto envolvimento de conselheiros e servidores do Carf.

Desse modo, pretendeu-se responder a seguinte questão de auditoria: “Quais fatores relacionados com as atividades do Carf concorrem para problemas em sua integridade e imparcialidade?”.

A metodologia adotada nesta fiscalização compreendeu o mapeamento do processo de recepção, triagem, sorteio, trâmite e julgamento dos processos administrativos fiscais (PAF), a análise SWOT, que avalia as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças relacionadas com a atuação do Órgão., a elaboração do diagrama de verificação de riscos (DVR), a elaboração de matrizes de riscos e controles atreladas aos fatores externos e internos à gestão do Carf, a realização de testes de controle em nível de entidade, por meio de questionário de avaliação de controles internos, e a realização de testes de controle em nível de transação, com foco na formação de lotes e no sorteio de processos.

Para o mapeamento da rede de governança da integridade do Carf, foram utilizadas premissas do método de *design thinking*, que resultaram em um diagrama de afinidades considerando os elementos de governança, nos âmbitos interno e externo ao Carf, ou seja, os institutos (normativos e afins), os principais atores e as estratégias, bem como a relação de interdependência, cooperação, comunicação e colaboração, a fim de permitir diagnosticar causas e, conseqüentemente, encontrar soluções.



Também foram adotadas como fontes de evidências: indagação escrita ao Carf, ao Ministério da Fazenda (MF) e ao Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Pernambuco (Tate-PE), documentos obtidos junto ao Carf e à RFB e extrato da entrevista realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Realizou-se a triangulação de evidências a fim de aprimorar sua confiabilidade e validade. Na etapa de análise de dados, a principal metodologia utilizada foi a análise de conteúdo.

O montante de recursos correspondente aos processos administrativos fiscais submetidos ao Carf representa, em valores históricos, aproximadamente R\$ 567,9 bilhões, distribuídos em 118.324 processos (posição em outubro de 2015).

Esta auditoria foi realizada juntamente com a Controladoria-Geral da União (CGU), conforme autorização constante do Despacho do Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, de 10 de julho de 2015, e de acordo com o Plano de Trabalho firmado entre os respectivos órgãos de controle, de 1 de agosto de 2015.

Em resposta à mencionada questão de auditoria, foram identificadas as seguintes fragilidades ao longo dos trabalhos:

- a.** Fragilidades avaliadas pela equipe do TCU: utilização de procedimentos manuais para a realização do sorteio eletrônico, ausência de planejamento estratégico e monitoramento de resultados, precariedade da estrutura de controles internos, deficiência nos controles das mudanças de configuração do Sistema e-Process, ausência de formalização dos procedimentos de distribuição de processos, e deficiências no planejamento e monitoramento da força de trabalho.
- b.** Fragilidades avaliadas pela equipe da CGU: deficiências nos instrumentos disponibilizados pelo Carf com vistas a fomentar o controle social, ausência de mecanismos relacionados à gestão da ética, precariedade no processo de responsabilização de infrações disciplinares, ausência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação (Posic) no âmbito do Carf, ausência de transparência no processo de seleção dos conselheiros, fragilidades na gestão do conhecimento no que



tange ao capital intelectual dos conselheiros, e fragilidades estruturais na paridade estabelecida para o Carf.

Em razão das limitações inerentes a qualquer trabalho de auditoria, em especial quanto à escassez de tempo e de recursos, o escopo do trabalho não exauriu todos os aspectos gerenciais, de modo que trabalhos futuros podem ser complementares a este, como a análise do gerenciamento do acervo de processos. Além disso, cabe esclarecer que foi identificado achado relevante fora do escopo inicial: a falta de tempestividade dos julgamentos por parte do Carf.

Com vistas a mitigar ou eliminar as deficiências constatadas, foram feitas propostas de encaminhamento com determinações e recomendações ao Carf voltadas à promoção da integridade na atuação do órgão, dentre as quais são destacadas a realização de estudo para identificar as causas da intempestividade da atuação do órgão e de possíveis medidas saneadoras, a adoção de medidas para a realização de sorteio de processos de forma integralmente aleatória, sem intervenções humanas, e a elaboração e a implementação do planejamento estratégico do órgão, com os respectivos instrumentos de monitoramento.

Espera-se que, com a realização desta auditoria, haja uma melhoria na atuação do Carf, contribuindo para o aperfeiçoamento de sua prestação de serviços à sociedade, mediante uma atuação imparcial e tempestiva na apreciação dos processos administrativos fiscais submetidos à sua análise.

# SUMÁRIO

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf



## 18 INTRODUÇÃO

- 19 Objeto
  - 19 Antecedentes
  - 20 Objetivos e escopo
  - 21 Critérios
  - 23 Metodologia
- 

## 26 VISÃO GERAL

- 27 Objetivos
  - 28 Histórico
  - 29 Legislação aplicável
  - 30 Organograma
  - 31 Estrutura de pessoal
  - 32 Sistemas
  - 33 Relevância
- 

## 34 DEFICIÊNCIAS

- 35 A) Deficiências avaliadas pela equipe do Tribunal de Contas da União
  - 53 B) Deficiências identificadas pela equipe da Controladoria-Geral da União
- 

## 78 CONCLUSÃO

---

## 82 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

---

## 88 VOTO DO RELATOR

---

## 94 DELIBERAÇÃO

- 95 Acórdão N° 1076/2016  
- TCU - Plenário
-

# INTRODUÇÃO

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf



## OBJETO

---

**ESTA É UMA** auditoria operacional sobre o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), órgão colegiado integrante da estrutura do MF, ao qual compete julgar, em segunda instância, os processos de exigência de tributos ou contribuições administrados pela RFB.

## ANTECEDENTES

---

A realização desta fiscalização originou-se das informações decorrentes da denominada Operação Zelotes, investigação com participação da Polícia Federal, do Ministério Público, da Corregedoria do MF e da RFB sobre um esquema bilionário de redução e anulação de créditos tributários de grandes empresas com o suposto envolvimento de conselheiros e servidores do Carf.

Com vistas a contribuir para a referida investigação, foi criada, no âmbito do Senado Federal, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Carf.

O TCU, vislumbrando a oportunidade de identificar as principais fragilidades que concorreram para as irregularidades apontadas na Operação Zelotes e de contribuir para a melhoria da gestão do Carf, determinou a realização de auditoria operacional no referido órgão, que foi autorizada por meio do despacho de 26 de maio de 2015 do Ministro Relator Raimundo Carreiro (TC 011.138/2015-7, peça 3).

Paralelamente, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requereu à CGU, por meio do Requerimento nº 94, de 14 de fevereiro de 2015, a realização de auditoria sobre os procedimentos administrativos praticados pelo Carf, com ênfase na verificação do cumprimento de aspectos regimentais relacionados

à seleção de conselheiros, à distribuição de processos, à atividade de julgamento e à atuação correcional no órgão.

Nesse sentido, de acordo com a autorização constante do Despacho do Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, de 10 de julho de 2015, TCU e CGU realizaram a auditoria juntos, tendo em vista a previsão constitucional para a atuação conjunta dos controles externo e interno (artigo 74, inciso IV), a convergência e a complementariedade das ações de fiscalização a serem empreendidas por ambos os órgãos de controle, o potencial para a otimização de recursos e competências técnicas das duas instituições, a redução do risco de duplicidade de esforços e a eliminação do risco de sobrecarga de demandas ao órgão jurisdicionado.

A importância da realização desta auditoria é intensificada pelo caráter inovador desta fiscalização tanto para o TCU, quanto para a CGU, em razão de não terem sido realizados anteriormente por ambos os órgãos trabalhos de avaliação de riscos e controles no Carf, seja em nível de entidade ou de atividades.

## OBJETIVOS E ESCOPO

---

A auditoria teve por fim avaliar a atual estrutura organizacional do Carf, bem como as eventuais alterações nele promovidas, com vistas à melhoria da gestão. Para tanto, foram analisados, em nível institucional, a estrutura e a governança do órgão e, em nível operacional, o fluxo dos processos administrativos fiscais (PAF), desde o seu ingresso até o julgamento e a saída do órgão.

A amplitude do objetivo decorreu da materialidade e da relevância das irregularidades apontadas no Carf, que demandaram uma análise ampla e complexa no órgão para possibilitar que as fragilidades que concorreram para as irregularidades no órgão fossem identificadas. As análises realizadas voltaram-se principalmente para o aperfeiçoamento da integridade do órgão, haja vista as constatações efetuadas na Operação Zelotes. Desse modo, pretendeu-se responder à seguinte

questão de auditoria: “Quais fatores relacionados com as atividades do Carf concorrem para problemas em sua integridade e imparcialidade?”.

Em razão das limitações inerentes a qualquer trabalho de auditoria, em especial quanto à escassez de tempo e de recursos, o escopo do trabalho não exauriu todos os aspectos gerenciais, de modo que trabalhos futuros podem ser complementares a este, como, por exemplo, a análise do gerenciamento do acervo de processos. Além disso, cabe esclarecer que foi identificado achado relevante fora do escopo inicial: a falta de tempestividade dos julgamentos por parte do Carf.

Assim, apesar de o trabalho não ter contemplado exames mais detalhados sobre a análise de determinados aspectos gerenciais, diante da relevância da falta de tempestividade do órgão nos julgamentos, esse tópico passou a figurar como achado não decorrente da questão de auditoria retromencionada.

Cumprir destacar que também não integrou este trabalho a apuração das fraudes investigadas pela Operação Zelotes, mas, sim, deficiências de controle que possam ter contribuído para a ocorrência de tais irregularidades, dada sua apuração já em andamento no âmbito da referida investigação. Ademais, não foram contemplados no mencionado escopo a adequação dos sistemas informatizados utilizados pelo órgão – matéria que demandaria trabalho específico, dada sua amplitude –, tampouco elementos relacionados ao mérito de suas deliberações, haja vista tal assunto exceder as competências dos órgãos de controle condutores deste trabalho de fiscalização.

## CRITÉRIOS

---

Os principais critérios adotados para a análise dos aspectos gerais relacionados à integridade da atuação do Carf, representados por fatores externos à gestão do órgão, como leis, decretos, portarias e modelos de boas práticas, foram: o *framework* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para Integridade

no Setor Público; o documento OCDE: Transparência e Responsabilização no Setor Público; a Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção); a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI); a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses); o Decreto nº 6.029, de 1 de fevereiro de 2007 (Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal); o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005 (Sistema de Correição do Poder Executivo Federal); o Decreto nº 3.505, de 13 de junho de 2000 (Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal); a Instrução Normativa nº 1 do Gabinete de Segurança Institucional/Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, de 13 de junho de 2008; a Norma Complementar nº 3 da Instrução Normativa 1 do Gabinete de Segurança Institucional/Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, de 30 de junho de 2009; o III Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação, do qual dois artigos selecionados: “Alinhamento estratégico da gestão de pessoas no desenvolvimento do capital intelectual” e “Contribuição da gestão do conhecimento à gestão de pessoas em organização pública”.

Para a análise dos aspectos relativos à integridade sob uma ótica institucional, relacionados com a gestão do órgão, foram observados precipuamente os princípios que regem a Estrutura de Controles Internos proposta pelo Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (Coso); a Constituição Federal; a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; o Regimento Interno do Carf (RICarf) (Portaria MF 343/2015); o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; o Referencial Básico de Governança do TCU – 2014; a Resolução TCU nº 187, de 5 de abril de 2006, que dispõe sobre a política de gestão de pessoas nesta Corte, bem como sobre modelos de boas práticas nacionais e internacionais.



Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (Portaria nº 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria nº 168, de 30 de junho de 2011) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria Segecex nº 4, de 26 de fevereiro de 2010). No que se refere aos trabalhos da equipe de auditoria da CGU, foi observado adicionalmente o Manual de Elaboração de Relatórios de Controle Interno (Portaria SFC nº 1.161, de 30 de maio de 2014).

A metodologia adotada nesta fiscalização compreendeu o mapeamento do processo de recepção, triagem, sorteio, trâmite e julgamento de PAF; a análise SWOT; a elaboração do DVR; a elaboração de matrizes de riscos e controles atreladas aos fatores externos e internos à gestão do Carf; a realização de testes de controle em nível de entidade, por meio de questionário de avaliação de controles internos; a realização de testes de controle em nível de transação, com foco na formação de lotes e no sorteio de processos.

Para a elaboração e validação do mapa de processo de recepção, triagem, sorteio, trâmite e julgamento de PAF, foram realizadas entrevistas com integrantes do Serviço de Controle de Julgamento (Secoj), de Secretarias de Câmara e com Conselheiros do Carf, os quais validaram os mapas elaborados pela equipe de auditoria e confirmaram sua aderência aos processos realizados no Carf.

A partir de informações coletadas mediante entrevistas com o Presidente do Carf, com servidores de cargos estratégicos no órgão e com conselheiros, além de informações obtidas em artigos e notícias veiculadas na mídia, a equipe realizou a Análise SWOT e elaborou o DVR. Para tanto, foram observados os preceitos constantes da Portaria Segecex nº 31, de 9 de dezembro de 2010, que tratam das referidas técnicas, à exceção da orientação de elaboração desses instrumentos de maneira conjunta com o jurisdicionado, tendo em vista o entendimento da equipe de que a relação custo-benefício da elaboração dos instrumentos dessa maneira seria desfavorável, em razão de o nível de

maturidade do órgão no que tange ao mapeamento de riscos e delimitamento de controles ainda ser incipiente.

No intuito de avaliar a magnitude dos riscos e a qualidade dos controles, foram elaboradas as matrizes de riscos e controles. Para a avaliação de controle em nível de entidade, foi elaborado o Questionário de Avaliação de Controles Internos, aplicado com o presidente do Carf, o secretário executivo e o servidor oriundo da carreira de analista da Receita Federal (RFB) responsável pela recém-criada área de controles internos do órgão.

No que se refere à avaliação de controle em nível de atividade, foram realizadas entrevistas, observação direta da utilização do Sistema e-Processo, sistema informatizado no qual são operacionalizados os processos administrativos fiscais, e análise documental de informações obtidas via ofícios de requisição.





**O CARF CONSTITUI-SE** em um dos pilares do denominado Macroprocesso do Crédito Tributário (MCT), ciclo atinente às receitas tributárias do qual também participam a RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

O MCT se inicia com a ocorrência do fato gerador, situação prevista em lei que gera a obrigação de pagar tributos. A partir desse fato gerador, compete à RFB efetuar o lançamento do crédito tributário, permitindo, portanto, que a Administração Pública tenha o direito de cobrar os tributos devidos. Caso não concorde com o lançamento do crédito tributário, é facultado ao contribuinte impugná-lo, iniciando o Processo Administrativo Fiscal (PAF).

Não obtendo decisão favorável no primeiro grau de jurisdição, junto a uma Delegacia da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ), o contribuinte poderá recorrer à segunda instância administrativa, de competência do Carf. Por último, no caso de manutenção de decisão desfavorável ao contribuinte e de não quitação dos débitos, ocorre a inscrição na dívida ativa da União para cobrança executiva no âmbito das unidades da PGFN.

Conforme preceitua o artigo 25 do Decreto 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o PAF, combinado com o artigo 1º, Anexo I, da Portaria MF 343/2015 (RICarf), o referido conselho tem por finalidade julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como os recursos especiais, ambos relacionados a tributos administrados pela Secretaria da RFB.

Em síntese, o recurso voluntário é a contestação feita pelo contribuinte de decisão proferida pela primeira instância administrativa; o recurso de ofício é aquele interposto pela autoridade de primeira instância, a DRJ, precipuamente quando a decisão exonerar o contribuinte de pagamento de tributos e encargos de multa em valor total superior a R\$ 1 milhão; o recurso especial é aquele interposto por procurador da Fazenda Nacional ou por contribuinte contra acórdão de julgamento de recurso voluntário ou de ofício quando a decisão atribuir à legislação

tributária interpretação divergente daquela que lhe tenha dado outra câmara ou turma do Carf.

Importante observar que, em razão de o Carf se tratar de elemento estruturante do macroprocesso tributário, assim como a RFB e a PGFN, a persecução da devida atuação do órgão é de suma importância para uma profícua aplicação da legislação tributária e para a saúde fiscal do país. Nesse sentido, destaca-se a missão do Carf de “assegurar à sociedade imparcialidade e celeridade na solução de litígios tributários”.

## HISTÓRICO

---

A estrutura de Conselhos de Contribuintes teve início no país em 1925, quando foi criado o Conselho de Contribuintes do Imposto de Renda no Distrito Federal, na cidade do Rio de Janeiro. A partir desse conselho existiram muitas estruturas até ser criado o Carf, por meio da Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008, resultado da unificação da estrutura administrativa do 1º, 2º e 3º Conselhos de Contribuintes em um órgão único.

A mesma finalidade dos Conselhos de Contribuintes foi mantida: julgar recursos de ofício e voluntário de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial, relacionados à aplicação de legislação de tributos administrados pela Secretaria da RFB.

Em relação às atividades do Carf, conforme informado na introdução, cabe destacar a deflagração da Operação Zelotes em 26 de março de 2015, com a participação da Polícia Federal, do Ministério Público Federal (MPF), da Corregedoria do MF e da RFB, que detectou um bilionário esquema de sonegação fiscal e previdenciária, com envolvimento de empresários, empresas de consultoria, escritórios de advocacia, conselheiros e ex-conselheiros do Carf e servidores públicos.

Essa operação revelou a existência de diversas fragilidades no âmbito do Carf, o que gerou a necessidade de o órgão adotar medidas que impactaram em sua estrutura organizacional, seu funcionamento e sua

gestão. Houve a paralisação das sessões de julgamento a partir de 31 de março de 2015, com retorno dos julgamentos em 7 de dezembro de 2015.

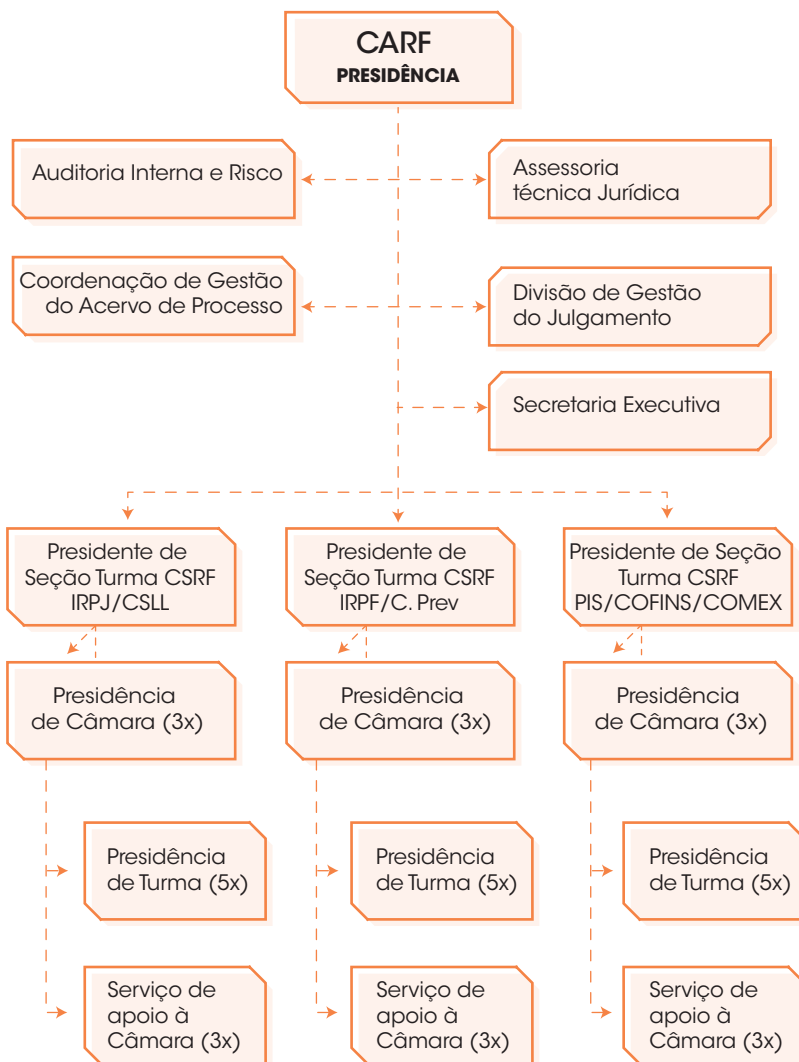
## LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

---

No que concerne à legislação relacionada com a atuação do Carf, destacam-se:

- a.** Constituição Federal de 1988, especialmente o inciso II do artigo 150, que veda o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente;
- b.** Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), especialmente o artigo 151, que define as causas de suspensão da exigibilidade do crédito tributário;
- c.** Decreto 70235/1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal;
- d.** Portaria MF 343/2015, que aprova o RICarf;
- e.** Portaria MF nº 438, de 27 de agosto de 2009, que aprova o Regimento Interno do Comitê de Seleção de Conselheiros (CSC).

Figura 1 – Organograma do Carf



Fonte: elaborado com base no organograma disponível em: <<http://idg.carf.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/organograma/organograma.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2015.



Essa figura representa o organograma do Carf recentemente publicado, e abrange a presidência e suas cinco unidades imediatamente subordinadas, com destaque para a nova unidade de Auditoria Interna e Risco, que será responsável por aperfeiçoar os controles internos do Carf, realizar a análise de riscos e as medidas para mitigá-los, entre outras atividades.

As demais unidades do organograma estão relacionadas à atividade de julgamento e são subdivididas em decorrência da natureza da matéria que apreciam. Sobre essa atividade, vale ressaltar que o número de conselheiros do Carf era de 216 durante a vigência do antigo Regimento Interno do órgão. A partir do novo Regimento, publicado em 9 de junho de 2015, o Carf passou a ser composto por 144 conselheiros, o que representou uma redução de aproximadamente 30% da força de trabalho aplicável à atividade finalística do órgão, tendo em vista serem os conselheiros os responsáveis pelo julgamento dos processos administrativos fiscais.

O RICarf dispõe que o órgão é colegiado, paritário, atualmente composto por 144 conselheiros, e que integra a estrutura do MF. O referido Regimento estabelece também que os conselheiros representantes da Fazenda Nacional serão selecionados entre os nomes constantes de lista tríplice encaminhada pela RFB; os conselheiros representantes dos contribuintes, entre os nomes constantes de lista tríplice elaborada pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais. Dessa forma, na composição atual, 72 conselheiros são representantes da Fazenda Nacional e 72 são representantes dos contribuintes.

## ESTRUTURA DE PESSOAL

---

Conforme o Relatório de Gestão do Carf referente ao exercício de 2014, o órgão não dispõe de quadro próprio de pessoal e depende, por conseguinte, de cessão de servidores de outros órgãos, tais como a RFB, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Atualmente, o órgão conta com cerca de 175 colaboradores, dos quais 34, aproximadamente 20%, já se encontram em condições de aposentadoria.

Um fato positivo a ser mencionado foi o recebimento por parte do Carf, a partir de março de 2015, de doze analistas tributários da RFB, onze assistentes técnico administrativo e um analista técnico administrativo, totalizando 24 novos servidores do órgão.

Segundo entrevista com a alta cúpula do Carf, embora não haja previsão para implantação de plano de cargos e salários, há a perspectiva de que nos próximos concursos do MF sejam destinadas vagas específicas ao órgão.

## SISTEMAS

---

O principal sistema de apoio às atividades do Carf é o Sistema e-Processo. Esse sistema é utilizado para controlar os PAF desde sua origem até a sua liquidação ou encerramento. Também é utilizado pelos conselheiros do Carf para realizar o julgamento dos PAF. O e-Processo é utilizado em conjunto pela RFB, pelo Carf e pela PGFN, prestando suporte ao macroprocesso do crédito tributário.

De acordo com o Relatório de Gestão do Carf de 2014, o e-Processo possibilitou muitas melhorias, dentre as quais destacam-se o aumento do número de julgados; a possibilidade de os conselheiros trabalharem com acesso remoto e a diminuição do tempo de tramitação dos PAF. O Carf possui outros sistemas internos que são geridos pelo Serviço de Tecnologia da Informação (Seinf), responsável por acompanhar a celebração e execução de contratos relacionados com a tecnologia da informação (TI). Cabe ressaltar que o Serpro tem importante participação no auxílio à atuação do Carf, com responsabilidade por prestar serviços de segurança da informação, incorporação de inovações de tecnologia, e garantia da disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos produtos e serviços disponibilizados ao Carf.

## RELEVÂNCIA

---

Os processos administrativos fiscais em trâmite no Carf representam, em valores históricos, aproximadamente R\$ 567,9 bilhões, distribuídos em 118.324 processos (posição em outubro de 2015).

Além da magnitude dos recursos submetidos à apreciação do órgão, evidencia a relevância de uma atuação adequada do Carf e a sua influência sobre a promoção da equidade tributária perante a sociedade, mediante uma atuação célere e imparcial.

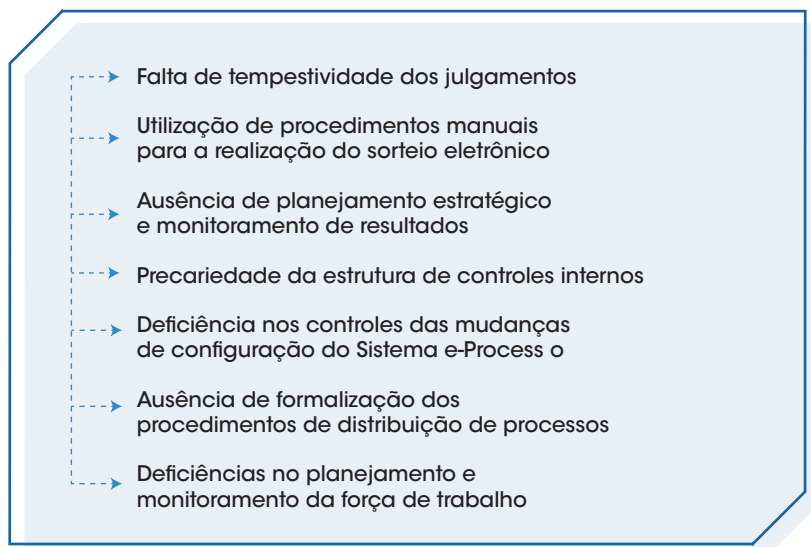
Cabe ressaltar que, apesar do elevado montante de recursos geridos pelo Carf, seus orçamentos nos anos de 2012, 2013 e 2014 foram, respectivamente, de R\$ 9,058 milhões, 11,148 milhões e R\$ 10,815 milhões. Grande parte desses recursos foi utilizada com diárias e ressarcimento de despesas com viagens e passagens, representando aproximadamente 41%, 29% e 32%, respectivamente, e o restante foi gasto com serviços terceirizados de TI e outras terceirizações.

# DEFICIÊNCIAS

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf



## A) DEFICIÊNCIAS AVALIADAS PELA EQUIPE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



### A.1.1 Falta de tempestividade dos julgamentos

O Carf não tem conseguido dar cumprimento, em tempo razoável, à sua atribuição de apreciar, em segunda instância, os processos administrativos fiscais a ele submetidos. Sua missão é “assegurar à sociedade imparcialidade e celeridade na solução dos litígios tributários”, contudo, os números a seguir apresentados evidenciam a mora em julgar:

1. estudo realizado pelo órgão estima que seriam necessários cerca de 77 anos para eliminar seu estoque de processos;
2. de 2011 a 2014, o estoque de processos do Carf apresentou um crescimento de 104 mil para 135 mil, correspondente a um incremento de 29,8%;

3. o tempo médio de apreciação dos processos vem crescendo anualmente e, em 2014, foi superior a cinco anos;
4. aproximadamente 11% do acervo ou 13 mil processos estão há mais de 10 anos aguardando julgamento do órgão.

A condução dos processos administrativos tributários deve observar a observância aos princípios da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal, entre os quais cumpre-nos ora destacar o princípio da eficiência, que atribui à atividade administrativa os atributos de presteza, perfeição e rendimento funcional. Tal princípio também está previsto entre aqueles que regem a atuação da Administração Pública, no artigo 2º da Lei 9784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Atrelado ao princípio da eficiência, está o princípio da razoável duração do processo, previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, entre as garantias fundamentais a cada indivíduo. De acordo com esse dispositivo, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Em que pesem essas previsões constitucionais e legais, as constatações acima apresentadas evidenciam a morosidade na apreciação dos processos administrativos fiscais por parte do Carf.

No decorrer dos trabalhos de auditoria, foram constatadas as seguintes situações que concorrem para essa mora:

- a. ausência de gerenciamento do acervo, pois os lotes de processos a ser sorteados eram formados sem estabelecimento de critérios, de modo que não havia o ganho de eficiência pela apreciação de processos de mesma área de concentração temática (ACT);
- b. ausência de estrutura administrativa adequada de apoio aos conselheiros, desviando a atuação dos conselheiros da atividade finalística para atividades administrativas;
- c. ausência de metas e avaliação de desempenho dos conselheiros, inviabilizando a detecção de performances aquém do esperado e a adoção das medidas corretivas necessárias.

A falta de tempestividade na atuação do Carf acaba por gerar um desestímulo à arrecadação espontânea, seja em razão da percepção da ineficiência na cobrança tributária por parte do Estado, ou do sentimento de injustiça na distribuição do ônus tributário. Ademais, são efeitos dessa morosidade uma maior dificuldade de recuperação de crédito, nas causas favoráveis à União, e o prolongamento de situações indevidamente constituídas contra o contribuinte, nos casos em que a decisão for favorável ao contribuinte.

Com relação às medidas adotadas pelo órgão perante a falta de tempestividade da apreciação de processos, pode-se destacar que está em fase de implementação, no âmbito do Carf, estratégia de gestão do acervo, mediante a formação de lotes de mesma ACT ou de mesmo contribuinte, aproveitando a classificação proveniente da primeira instância.

Sobre o estudo mencionado no item 1, cumpre-nos ponderar que as premissas adotadas são otimistas, pois consideram que seriam julgados o correspondente a todos os processos ingressos e ainda parte do estoque, enquanto, historicamente, o órgão tem conseguido apreciar apenas parcialmente o correspondente aos recursos ingressos, conforme demonstrado a seguir.

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Novos recursos (A)	41.433	49.789	52.410	58.848
Recursos julgados (B)	24.615	30.885	30.692	36.443
(B)/(A)	59,4%	62,0%	58,6%	61,9%

Fonte: Memorando nº 125/GAB/PRES/CARF/MF, de 9 de outubro de 2015.

Essa situação demonstra que o órgão tem julgado pouco mais da metade dos recursos que recebe, o que impacta em aumento do estoque. Essa realidade demonstra o caráter arrojado do estudo.

A justificativa apresentada perante essa aparente inadequação foi a de que a adoção de estratégias de julgamento de processos repeti-

tivos – em que a decisão do processo paradigma é estendida aos demais que se encontrem em mesma situação – trará maior eficiência à atuação do órgão.

Ainda que haja a concretização das premissas adotadas, cumpre-nos destacar que o resultado obtido – segundo o qual o tempo necessário para que o órgão consiga eliminar seu estoque de processos é de 77 anos – demonstra a importância de que outras medidas sejam adotadas para trazer maior celeridade à atuação do órgão.

Nesse sentido, pode-se mencionar, a título ilustrativo, que o tempo médio de apreciação de recursos no órgão dos Estados Unidos em que o contribuinte pode questionar os tributos que lhe são aplicados, o denominado Office of Appeals, varia entre 90 dias e um ano, a depender da complexidade do caso. Embora devam ser ponderadas as diferenças e peculiaridades estruturais e operacionais entre ambos os órgãos, a discrepância significativa de tempo médio de apreciação de recursos entre esses órgãos e, até mesmo, a previsão do tempo aproximado para a apresentação de uma resposta ao contribuinte, informação fornecida pelo órgão caso a caso, evidenciam a necessidade de melhorias na eficiência da atuação do Carf.

Perante esses apontamentos, propõe-se recomendar ao MF que elabore uma proposta de reforma administrativa que responda às principais causas de intempestividade do Carf, com vistas a promover o efetivo cumprimento de sua missão institucional, com a devida observância dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo, previstos, respectivamente, nos artigos 37 e 5º, inciso LXXVIII, da Carta Magna.

Em complemento, propõe-se determinar ao Carf que apresente um plano de ação e metas com vistas a promover a celeridade do julgamento dos processos administrativos fiscais sob sua responsabilidade, com a discriminação de prazos e responsáveis por sua execução.

Com a adoção dessas medidas, espera-se que haja uma redução do tempo médio de apreciação dos processos, promovendo maior equidade tributária para a sociedade, e o cumprimento dos dispositivos constitucionais supracitados.



### **A.1.2 Utilização de procedimentos manuais para a realização do sorteio eletrônico**

Embora o sorteio dos processos administrativos fiscais às turmas e aos conselheiros seja feito por meio do sistema informatizado e-Processo – sistema no qual são operacionalizados todos os processos administrativos fiscais que tramitam pelo Carf –, a seleção dos lotes que serão sorteados e dos possíveis contemplados dependem de inserção manual no referido sistema.

O RICarf vigente dispõe que a distribuição de lotes de processos aos conselheiros será feita, em sessão pública, por meio de sorteio eletrônico (Anexo II, artigo 17, inciso XIII).

Em que pese tal previsão normativa, constatou-se, por meio de observação das ações executadas para a realização do sorteio no Sistema e-Processo, que a indicação dos lotes de processos a ser sorteados e a sinalização dos possíveis destinatários são efetuadas manualmente pelo agente executor da operação. Tal prática pôde ser visualizada e registrada pela equipe de auditoria durante os trabalhos no Carf. Conforme apontado pela chefe do Secoj, o Sistema e-Processos permite que tais inserções sejam feitas manualmente em decorrência da sistemática vigente de sorteio de processos, que leva em consideração as horas disponíveis de cada conselheiro para a relatoria de processos, entre outros aspectos.

Desse modo, a título exemplificativo, supondo que os conselheiros com menor e maior número de horas disponíveis para relatoria possuam, respectivamente, 10 e 100 horas, serão formados lotes de 10 horas. No sorteio a ser realizado no sistema, o nome do primeiro é inserido apenas uma vez; do segundo, dez vezes.

Essa prática corresponde ao disposto no Anexo II do RICarf, artigo 49, parágrafo 3º, de acordo com o qual “lotes adicionais poderão ser sorteados eletronicamente para adequar o número de processos a cargo do conselheiro”.

Mesmo com a existência de previsão regimental para a adequação de processos a cargo dos conselheiros, essa prática enseja a elevação dos riscos de direcionamento na distribuição de processos, haja vista

sua implementação no Sistema e-Processos, em sua atual formatação, requerer a utilização de procedimentos manuais para a realização do sorteio, conforme já mencionado. Tal risco é bastante significativo para a consecução da missão do órgão, principalmente em razão de o direcionamento de processos ter sido uma das principais irregularidades apontadas na Operação Zelotes.

Ainda que o e-Processo já pudesse realizar de modo integralmente automatizado o sorteio de lotes de processos pautado nas horas disponíveis dos conselheiros, há outro efeito indesejável também decorrente dessa sistemática, qual seja, o possível incremento dos riscos de redução da produtividade. Considerando que a distribuição de processos por parte do órgão será continuamente ajustada às horas disponíveis dos conselheiros, pode haver um desestímulo à busca pelo incremento da produtividade.

Partindo das mesmas premissas do exemplo citado anteriormente, em que um conselheiro receberia o correspondente a 10 horas de trabalho e o outro a 100 horas, a produtividade do órgão poderia ser prejudicada tanto em razão de o primeiro deixar de empreender esforços para melhorar seu desempenho, por não haver exigência nesse sentido por parte da instituição, quanto em decorrência de o segundo produzir progressivamente menos, em razão do sentimento de tratamento não isonômico entre os conselheiros.

Tendo em vista tais apontamentos, fica demonstrada a relevância de que sejam adotadas medidas que afastem a adoção de procedimentos manuais na realização do sorteio de processos administrativos fiscais aos conselheiros. Ademais, que seja avaliada a adequação do sorteio de lotes pautado nas horas disponíveis dos conselheiros, sob pena de prejudicar a produtividade do órgão.

Cumprir destacar que tais apontamentos reforçam a relevância da normatização dos procedimentos relativos ao sorteio de processos, conforme tópico A.1.6. deste relatório.

Assim, propõe-se determinar ao Carf que, em 90 dias, adote as medidas necessárias para que o sorteio de lotes de processos administrativos fiscais seja efetuado de forma integralmente aleatória, sem in-

tervenções humanas, conforme previsto no Anexo II, artigo 17, inciso VIII, do Regimento Interno do órgão (Portaria MF 343/2015).

Ademais, propõe-se recomendar ao referido conselho que avalie a pertinência de padronizar a carga de processos a ser periodicamente distribuída aos conselheiros, de modo a mitigar os efeitos indesejáveis da distribuição de processos pautada nas horas disponíveis dos conselheiros, quais sejam, possível direcionamento de processos e desestímulo à produtividade.

Complementarmente, propõe-se recomendar ao MF que proceda aos ajustes no RICarf decorrentes de eventual implementação da padronização de carga de processos a ser periodicamente distribuída aos conselheiros, mediante alteração do disposto no Anexo II, artigo 49, parágrafo 3º desse normativo.

### **A.1.3 Ausência de planejamento estratégico e monitoramento de resultados**

Inexiste planejamento estratégico formalizado e implantado no Carf para o exercício de 2015. No decorrer dos trabalhos de auditoria, foram identificados banners afixados em diversas salas, referentes, contudo, ao planejamento do Carf para o período de 2010 a 2012. Além disso, não foi possível identificar a existência de metas e indicadores estabelecidos pela alta administração para orientar a atuação dos colaboradores do Carf.

Não há, também, no órgão, o planejamento da força de trabalho (PFT), situação que é avaliada no item A.1.7 deste relatório, dada sua especificidade e relevância. O planejamento da força de trabalho é utilizado para que uma organização consiga atingir seus objetivos de forma eficiente e representa uma atividade essencial da Administração Pública.

O artigo 6º do Decreto-Lei 200/1967 estabelece que o planejamento é um princípio fundamental da Administração Pública Federal, o que significa que deve ser realizado por todos os órgãos e entidades públicos federais. O mesmo decreto dispõe no §2º do artigo 10 que, em cada órgão da administração federal, a estrutura central de direção

deverá concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU, a prática “E2.1 – Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas” implica definir a gestão da estratégia, considerando a transparência e envolvimento dos interessados nas atividades. Dessa forma, devem ser explicitados os processos necessários, como etapas de formulação, desdobramento e monitoramento da estratégia, bem como a forma que os responsáveis pela governança devem participar da avaliação, do direcionamento e do monitoramento da estratégia.

No mesmo referencial, a prática “E2.3 – Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização” dispõe que a estratégia e as diretrizes da organização deverão estar estabelecidas para que seja possível monitorar e avaliar a sua implementação.

Na entrevista com a alta administração do Carf foi informado que, apesar de não existir um planejamento estratégico implementado, há direcionadores para esse período de reestruturação do órgão, tais como a redução do acervo e a implantação da gestão de riscos. Ademais, foi informado que a visão, a missão e os valores do plano de 2010-2012 continuam vigentes e que a consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV) irá auxiliar na elaboração do planejamento estratégico 2016-2020.

A principal causa identificada para essa situação é a falta de cultura de planejamento e monitoramento no Carf. Essa situação representa um grave risco de tomada de decisão em desacordo com os objetivos do órgão, o que poderá prejudicar os seus resultados ou até mesmo impossibilitar o cumprimento de sua missão.

Para evitar esse problema, é importante que o Carf elabore e implemente um planejamento estratégico para contribuir para sua missão de assegurar à sociedade imparcialidade e celeridade na solução de litígios tributários.

Ademais, o planejamento estratégico é de suma importância para direcionar a atuação do órgão e de seus colaboradores, considerando

seus ambientes externo e interno, bem como seus objetivos. Há a necessidade de o órgão amadurecer sua gestão e formalizar seus planos, metas e objetivos. Esse planejamento é fundamental para a orientação e monitoramento das ações e resultados do Carf, pois contribuirá para direcionar toda a organização e mitigar os riscos relacionados com as suas atividades.

Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Carf que elabore e implemente o planejamento estratégico do órgão, bem como desenvolva instrumentos de monitoramento de resultados, em observância ao princípio do planejamento constante do Decreto-Lei 200/1967 e tendo por base as orientações constantes do Referencial Básico de Governança do TCU, práticas E.2.1 e E.2.3.

#### **A.1.4 Precariedade da estrutura de controles internos**

Os recursos geridos pelo Carf correspondiam a cerca de R\$ 560 bilhões, em outubro de 2015. No entanto, o órgão não dispõe de um sistema de controles internos devidamente implantados, apesar da recente criação de uma unidade de auditoria interna no órgão, importante medida para a melhoria dos seus controles.

O Coso, entidade que fornece diretrizes internacionalmente aceitas sobre controles internos e gerenciamento de riscos corporativos e fraude, estabelece que um controle interno eficaz tem por fim proporcionar segurança razoável da realização dos objetivos da entidade. Para tanto, é necessário que os cinco componentes previstos em seu modelo “Controle Interno – Estrutura Integrada” – ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e atividades de monitoramento – estejam presentes e adequadamente funcionando na organização.

Também denotam a relevância de uma adequada estrutura de controles internos na entidade as seguintes práticas constantes do Referencial Básico de Governança do TCU, 2ª versão: “CI.1 – Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno”, com o objetivo de identificar os riscos críticos da organização e certificar que os controles internos

para mitigá-los estejam implantados; “C1.2 – Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional”.

Apesar dessas diretrizes, constatou-se, por meio da aplicação de um questionário na alta administração do Carf baseado nos componentes da estrutura integrada de controle desenvolvida pelo Coso, que o controle interno do Carf ainda está em fase inicial de implantação.

Um fator agravante dessa situação é que, conforme o tópico anterior, o Carf não possui um planejamento estratégico vigente formalmente instituído, instrumento indispensável para possibilitar o gerenciamento dos riscos relacionados com as atividades do órgão, conforme item A.1.3 supra. Nesse sentido, cumpre citar que, de acordo com a publicação do TCU “Critérios Gerais de Controle Interno da Administração Pública”, página 7, as estratégias para o gerenciamento de riscos cabem aos gestores da organização, que devem planejar para possibilitar esse gerenciamento.

No decorrer dos trabalhos da auditoria, foi possível constatar que a nova gestão do Carf adotou medidas para melhorar a sua estrutura de controles internos, entre as quais destacam-se a alteração do organograma do órgão com a inclusão de uma estrutura de auditoria diretamente ligada à presidência, a nomeação do chefe de auditoria interna e risco, a constituição de uma equipe para propor a política de gestão de riscos, e a elaboração de um projeto para implantação da gestão de riscos.

Esses esforços são importantes para a melhoria dos controles no órgão e representam a preocupação da alta administração com a gestão de riscos. Entretanto, ainda há a necessidade da efetiva implantação da auditoria interna e da política de gestão de riscos no órgão para avaliar a adequação da estrutura de controles do Carf.

Perante isso, propõe-se recomendar ao Carf que desenvolva uma estrutura de controles internos segundo padrões técnicos internacionalmente aceitos, com vistas a mitigar a exposição aos riscos relacionados com suas atividades e assegurar que os seus controles internos sejam eficazes e contribuam para a melhoria do desempenho organizacional.

### **A.1.5 Deficiência nos controles das mudanças de configuração do Sistema e-Processo**

O e-Processo, sistema no qual são operacionalizados os processos administrativos fiscais, é utilizado de modo compartilhado pelo Carf, pela RFB e pela PGFN. Com vistas a customizá-lo à realidade do Carf, há a previsão da figura do “configurador de unidade”, que deve proceder às mudanças de configuração no sistema, caso necessárias. Apesar dos amplos poderes concedidos a esses configuradores, não foram identificadas medidas de controle correspondentes.

De acordo com o Control Objectives for Information and Related Technology (Cobit) 5, modelo de boas práticas de governança e gestão de TI, prática BAI06 – Gerenciar Mudanças, é pertinente que alterações em sistemas informatizados sejam acompanhadas de planejamento, avaliação de impactos, priorização, aprovação e monitoramento, entre outros aspectos.

Na mesma linha, a NBR 27002, que se constitui em um código de práticas para controles da segurança da informação, traz – nos itens 6.1.2 Segregação de Funções, 12.1.2 Gestão de Mudanças e 14.2.2 Procedimentos para controle de mudanças de sistemas – orientações convergentes com as propostas pelo Cobit 5 para as mudanças em sistemas informatizados, tais como registro das mudanças significativas, planejamento e testes de mudanças, avaliação de impactos potenciais, procedimento formal de aprovação das mudanças propostas, procedimentos de recuperação, segregação de funções, e garantia de que os usuários autorizados aceitem a mudança antes da implementação.

De modo contrário ao preconizado por tais modelos, as alterações efetuadas no Sistema e-Processos no âmbito do Carf, pelos três servidores do órgão aos quais foi concedida a atribuição de “configurador de unidade”, não são efetivamente controladas, conforme apontado em entrevista realizada com a chefia do Secoj.

A ausência desses controles decorre essencialmente da falta de gestão dos riscos atrelados ao e-Processo, agravada pelo uso compartilhado do sistema entre três órgãos e pela sobrecarga de demandas ao desen-

volvedor do sistema, o Serpro, uma vez que tais circunstâncias tendem a aumentar o número de mudanças ou customizações a serem feitas no sistema pelos mencionados configuradores para adequar o sistema à realidade do órgão.

Entre os efeitos decorrentes da ausência dessas medidas de controle sobre as alterações efetuadas no Sistema e-Processo por parte dos configuradores de unidade, destaca-se a possibilidade de alterações indevidas no sistema, que podem vir a resultar, inclusive, em direcionamento de processos.

Em face de tais considerações, propõe-se recomendar ao Carf que adote as medidas de controle necessárias para mitigar os riscos decorrentes das mudanças efetuadas no Sistema e-Processo, no âmbito do Carf, por meio dos configuradores de unidade, conforme práticas previstas no Cobit 5 (BAI06 – Gerenciar mudanças) e na ABNT 27002 – TI/Segurança da Informação (6.1.2 Segregação de Funções; 12.1.2 Gestão de Mudanças; 14.2.2 Procedimentos para controle de mudanças de sistemas).

Com a adoção dessas medidas de controle, espera-se que haja o aprimoramento da integridade do Sistema e-Processo, com a mitigação dos riscos de alterações indevidas no sistema e de direcionamento de processos.

#### **A.1.6. Ausência de formalização dos procedimentos de distribuição de processos**

A atividade de formação de lotes de processos e a subsequente realização de sorteios de tais lotes às turmas e aos conselheiros são de grande relevância para promover a integridade das atividades de julgamento pelos membros do Carf – especialmente pelo fato de o direcionamento de processos ter sido uma das principais irregularidades apontadas na Operação Zelotes. Todavia, não há qualquer formalização, em manuais ou normativos internos, dos procedimentos operacionais correspondentes.

Considerando que o princípio da legalidade no âmbito do direito administrativo estabelece a vinculação das ações dos agentes públicos a previsões normativas, é imprescindível a formalização dos procedimen-



tos a ser empregados nesses processos, principalmente em decorrência dos seus efeitos sobre a lisura da distribuição de processos administrativos fiscais aos conselheiros.

Ademais, sob a ótica do controle, cumpre mencionar que a normatização interna ou a definição formal das regras necessárias ao funcionamento de cada área ou processo do órgão ou entidade se constitui em importante atividade de controle preventivo, haja vista mitigar os riscos de desvios de conduta.

Conforme relatado pela chefe do Secoj, os procedimentos de formação de lotes e realização de sorteios não se encontram descritos em normativos, em que pese a intenção de se proceder a tal formalização. “Atualmente existe apenas a portaria de prioridades (Portaria Carf nº 22, de 13 de maio de 2015), que se constitui em um dos critérios adotados para a formação de lotes de processos. “Embora os procedimentos ainda não estejam descritos em normas, há a intenção de produzir esses materiais. Pretende-se elaborar um manual que conterá os procedimentos relativos aos PAF, desde o ingresso no Carf até a formação de lote/sorteio”.

A principal causa identificada para a ausência de normas ou manuais com a descrição dos procedimentos e rotinas de formação de lotes e distribuição de processos está atrelada à falta de cultura da organização em adotar tal prática.

A ausência de amparo normativo para as rotinas relacionadas a tais atividades tende a promover o incremento dos riscos de desvio de conduta, especialmente por direcionamento de processos, bem como a trazer maior dificuldade ou até mesmo inviabilizar o processo de responsabilização, uma vez que não é fixada a conduta esperada dos servidores.

No que tange à formação de lotes de processos, cumpre mencionar, além dos riscos decorrentes da ausência de normatização de procedimentos em si, os riscos resultantes do grau de detalhamento da norma que venha a ser elaborada. Uma vez que inexistem critérios objetivos para a seleção das ACT que servirão de base para a composição periódica de lotes de processos administrativos fiscais, existe o risco de que determinadas naturezas de processos sejam continuamente afastadas da seleção.

Em face de tais considerações, evidencia-se a importância de que sejam normatizados os procedimentos de formação de lotes de processos e de sorteio às turmas e aos conselheiros, de modo a mitigar os riscos de direcionamento de processos, de dificultar ou inviabilizar eventual processo de responsabilização e de deixar reiteradamente afastadas da composição dos lotes determinadas ACT.

Assim, propõe-se recomendar ao Carf que proceda à normatização dos procedimentos relativos à formação e ao sorteio de lotes de processos, com vistas a promover a integridade na distribuição dos processos a serem apreciados pelos conselheiros.

#### **A.1.7. Deficiências no planejamento e monitoramento da força de trabalho**

O Carf não possui um PFT, conjunto de ações que compreendem a identificação das competências existentes e das competências necessárias ao alcance dos objetivos do órgão, a alocação, o recrutamento e o treinamento de colaboradores, entre outras medidas.

Ademais, não há avaliação de desempenho dos servidores e sequer há previsão regimental para essa atividade. No caso dos conselheiros, há previsão no Regimento Interno do órgão, mas ainda deficiente em sua definição e implementação.

Outro fator importante e ainda não sistematizado no órgão é a realização de feedback aos servidores por parte de suas chefias, conforme extrato de entrevista supracitado.

Para fins desse trabalho, entende-se que a gestão de pessoas está relacionada com o conjunto de práticas gerenciais e institucionais para estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, conforme prevê a Resolução 187/2006 do TCU.

O modelo do United States Office of Personnel Management (OPM) estabelece as principais fases do planejamento da força de trabalho, quais sejam:

- a.** definição da estratégia, alinhando o PFT com o planejamento estratégico da organização;

- b.** identificação das competências existentes, das competências necessárias e das lacunas entre ambas;
- c.** definição de um plano de ação para mitigar as ausências de competências identificadas, especificando as ações necessárias (por exemplo, recrutamento, treinamento, reestruturação, realocação e planejamento);
- d.** implementação do plano de ação;
- e.** monitoramento e avaliação do plano, realizando ajustes de acordo com as necessidades.

No que se refere ao planejamento da gestão de pessoas, o Human Capital Planning (HCCAF) (2005, Section II-6) dispõe que um plano de gestão de pessoas anual, relacionado ao planejamento estratégico da organização, com definição de metas, objetivos e investimentos, fortalece o cumprimento da missão das organizações.

Além disso, conforme já mencionado, de acordo com o inciso I do artigo 6º do Decreto-Lei 200/1967, o planejamento é um princípio fundamental da Administração Pública Federal.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 dispõe, no § 1º, inciso III do artigo 41, a avaliação periódica de desempenho como uma das hipóteses de perda do cargo do servidor estável, o que demonstra a importância desse procedimento para a Administração Pública.

A ausência ou precariedade da avaliação de desempenho do Carf é causada pela falta de cultura da organização de planejar e monitorar os resultados.

Tal fato é um problema crítico, pois, no caso da avaliação dos conselheiros, não existem parâmetros adequados para avaliar a pertinência de prorrogação de mandatos, que são de dois anos, prorrogáveis até duas vezes por igual período.

Com relação aos servidores, não será possível mensurar adequadamente as atividades desempenhadas por cada um, tampouco por cada unidade, o que representará dificuldades para uma adequada gestão de pessoas no órgão.

Não avaliar o desempenho pode desestimular a produtividade dos colaboradores, seja por falta de incentivos aos servidores que desem-

penhem bem suas funções, seja pela dificuldade para detectar os colaboradores que estão atuando aquém do esperado pela organização, necessitando de treinamentos ou de outras medidas para ajustar sua atuação no órgão.

Cabe informar que, no caso dos conselheiros, está em desenvolvimento a medição do trabalho por horas estimadas dos processos, o que poderá auxiliar na avaliação de desempenho.

Um fato positivo a ser mencionado foi o recebimento por parte do Carf, a partir de março de 2015, de doze analistas tributários da RFB, onze assistentes técnico administrativos e um analista técnico administrativo, totalizando 24 novos servidores do órgão.

Com relação à utilização do feedback, o Carf reconhece a importância dessa prática para a melhoria de suas atividades; no entanto, informou que há a necessidade de estruturar sua área de gestão de pessoas para efetuar a sistematização do feedback.

Essa estruturação será necessária também para que, somada à revisão da estrutura de processos do Carf, o órgão possa mapear as competências existentes e as competências necessárias para sua atuação e, com isso, desenvolver um plano de capacitação/recrutamento de pessoal. O mapeamento de competências é uma atividade crítica que precisa ser efetuada no órgão para aprimorar sua atuação e promover a melhoria de sua integridade.

Sem o mapeamento de competências, o órgão atuará de forma fragmentada e ineficiente, impossibilitando uma adequada alocação, recrutamento e treinamento de pessoal. Dessa forma, enquanto essa situação perdurar, existirão lacunas de competências necessárias para cumprir a missão do Carf, fazendo que ele atue reativamente e com reduzidas eficiência e eficácia.

A instituição do PFT no Carf possibilitará que o órgão atue de forma mais eficiente, contribuindo para a gestão de pessoas e para o atingimento dos seus objetivos institucionais.

Pelo exposto, propõe-se recomendar ao Carf que elabore e implemente o PFT do órgão, alinhado ao seu planejamento estratégico, bem como que institua mecanismos de avaliação de desempenho de seus

servidores e de seus conselheiros, de modo a contribuir para a consecução de sua missão.

## **A.2 Análise dos comentários do gestor perante as deficiências A.1.1 a A.1.7**

Previamente à conclusão deste relatório, as deficiências listadas nos itens A.1.1 a A.1.7 foram enviadas para comentários do gestor, o qual se manifestou por meio do Ofício nº 88/GAB/PRES/CARF/MF, de 18 de novembro de 2015.

Por meio do referido ofício, o presidente do Carf informou o seguinte: “vosso relatório final representa fielmente a realidade do Carf à época das entrevistas realizadas, motivo pelo qual solicito a gentileza de analisar as modificações já ocorridas desde então como resultado de nosso esforço de gestão”.

Dentre as informações recebidas, foram identificadas as seguintes medidas recentemente adotadas pelo órgão:

- a.** Portaria 62, de 5 de novembro de 2015, que dispõe sobre critérios de prioridade para sorteio, relatoria e julgamento de PAF no âmbito do Carf sobre o planejamento do sorteio de processos e dá outras providências;
- b.** Portaria 64, de 18 de novembro de 2015, que dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Carf;
- c.** Demanda 0874, que trata da funcionalidade de sorteio de processos administrativos fiscais, com homologação prevista para o período de 16 a 20 de novembro de 2015.

Acerca desses novos atos, os quais se constituem em medidas importantes e demonstram os esforços da gestão atual do Carf em buscar o aperfeiçoamento do órgão, deve-se destacar que ainda não são suficientes para solucionar as deficiências identificadas, em razão de sua complexidade requerer um conjunto de ações a ser implementadas de modo progressivo.

Do mesmo modo, as demais informações apresentadas pelo gestor acerca das deficiências constatadas já foram avaliadas no decorrer dos

trabalhos e também não foram suficientes para afastar os encaminhamentos propostos.

Ressaltamos que essas ações e outras que vierem a ser adotadas pelo Carf com vistas à melhoria da gestão serão contempladas por este Tribunal quando da realização do monitoramento das deliberações decorrentes deste trabalho.

Em razão da complexidade e relevância das deficiências identificadas, é necessário que seja adotado um conjunto de atos de gestão, que representam um processo contínuo de melhoria, com vistas a promover a integridade no Carf. Os efeitos desse processo serão percebidos no decorrer dos anos. Espera-se que os encaminhamentos decorrentes deste trabalho subsidiem tal processo.

## B) DEFICIÊNCIAS IDENTIFICADAS PELA EQUIPE DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

- Fragilidades estruturais na paridade estabelecida para o Carf
- Ausência de transparência no processo de seleção dos conselheiros
- Fragilidades na gestão do conhecimento no que tange ao capital intelectual dos conselheiros
- Deficiências no processo de responsabilização de infrações disciplinares
- Insuficiência de mecanismos relacionados à gestão da ética
- Deficiências nos instrumentos disponibilizados pelo Carf com vistas a fomentar o controle social
- Ausência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação no âmbito do Carf

Neste tópico, serão descritas as deficiências averiguadas pela CGU relacionadas aos aspectos de governança e gestão do Carf.

### B.1.1 Fragilidades estruturais na paridade estabelecida para o Carf

Verifica-se existência de risco de conflito de interesse no sistema paritário adotado em decorrência da vinculação de origem dos conselheiros e do tratamento diferenciado destinado a eles, considerando o processo de seleção, representatividade, exercício profissional, remuneração e composição das turmas.

A Lei 12813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, define em seu artigo 3º o conceito de “conflito de interesse” como sendo “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

A citada Lei elenca, também em seu artigo 5º, situações que configuram conflito de interesse. Entre elas, destacam-se a divulgação ou uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas; a prática de ato em benefício do interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão; o recebimento de presentes de quem tenha interesse em decisão do agente público ou do colegiado do qual ele participe, fora dos limites e condições estabelecidas em regulamento.

Com relação ao processo de seleção dos conselheiros, utiliza-se lista tríplice elaborada pela Secretaria da RFB, no caso dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional, pelas confederações representativas de categorias econômicas de nível nacional e pelas centrais sindicais, no caso dos conselheiros representantes dos contribuintes. As listas são encaminhadas Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros (CSC) e, por fim, o Ministro da Fazenda designa os conselheiros.

Quanto à vinculação, decorrente do processo de seleção, verifica-se, no artigo 28 do Anexo II do RICarf (Portaria MF 343/2015), que os conselheiros representantes dos contribuintes são indicados pelas confederações e centrais sindicais, enquanto os representantes da Fazenda Nacional são sempre servidores da RFB. O artigo 33 do Regimento Interno, por sua vez, dispõe sobre as reconduções, sendo que, para sua ocorrência, é necessário que o representante público ou privado se manifeste previamente, optando ou não pela recondução, para posterior avaliação do Carf, o que fortalece o vínculo do representante com sua origem, em vez de fortalecer seu vínculo com o Carf.

Considerando que para o ingresso e a recondução no cargo há necessidade da indicação e aprovação da entidade de origem, existe uma inclinação para julgar conforme sua procedência para manter-se no mandato e garantir a recondução, além do fato de que o vínculo com o Carf se limita ao período do mandato.

Ainda com relação à vinculação, observa-se que existe restrição na representatividade dos contribuintes e dos fazendários, uma vez que 81% das vagas dos representantes dos contribuintes se destinam a três



confederações – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) –, mas existem dez entidades a ser representadas no Conselho.

Por outro lado, os conselheiros representantes da Fazenda são todos de origem da RFB, sendo que servidores de outros órgãos, como os procuradores da Fazenda Nacional, têm conhecimento e ligação com o tema, bem como outros servidores com conhecimentos semelhantes exigidos aos representantes dos contribuintes (direito tributário, PAF e tributos federais), poderiam participar do processo seletivo.

Relativamente ao exercício do mandato, não há exclusividade para os conselheiros representantes dos contribuintes, conforme Ofício nº 74/GAB/PRES/CARF/MF, de 7 de outubro de 2015, ao passo que o RICarf determina, em seu artigo 35 do Anexo II, regime de dedicação integral e exclusiva para os conselheiros representantes da Fazenda. No entanto, o Decreto nº 8.441, de 29 de abril de 2015, apontou restrições aos conselheiros representantes dos contribuintes quanto ao exercício da profissão fora do Carf, mais especificamente, impondo a vedação aos bacharéis em direito quanto ao exercício de advocacia contra a Fazenda Pública.

Quanto à remuneração, os representantes da Fazenda recebem o salário do seu cargo de origem, enquanto os representantes dos contribuintes recebem a remuneração pelos serviços prestados ao Carf, conforme disposto no Decreto 8441/2015, que instituiu a Gratificação de Presença para compensar a falta da renda dos conselheiros representantes dos contribuintes. Disciplinando o citado Decreto, foi publicada a Portaria nº 893, de 26 de novembro de 2015. Para que fosse possível a regulamentação da gratificação, foi sancionada a Lei nº 13.191, de 24 de novembro de 2015, alterando a Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, que estima receita e fixa a despesa da União para exercício financeiro de 2015.

Em decorrência do Decreto 8441/2015, o Movimento em Defesa da Advocacia (MDA) encaminhou ofício ao Ministro da Fazenda com pedido de equiparação da remuneração dos conselheiros representantes dos contribuintes à dos fazendários. Nesse mesmo sentido, na Câmara dos Deputados foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo nº 65, de 7 de maio de 2015, com intenção de suspender os efeitos do Decreto

8441/2015, tendo por argumentação, entre outros motivos, a remuneração que se pretende aos conselheiros contribuintes e, por consequência, a transformação da representação do Carf em pseudoparitária. A justificativa foi de suposta usurpação do poder regulamentar conferido à Presidência da República pela Constituição Federal, bem como ferimento aos princípios da economicidade e da legalidade. Como previu o deputado, autor do projeto, houve renúncia coletiva dos conselheiros dos contribuintes. Atualmente, o projeto aguarda parecer do relator da Comissão de Finanças e Tributação.

Outro tratamento diferenciado aos conselheiros é o fato de o voto de qualidade, conforme artigo 14 do Anexo II do RICarf (Portaria MF 343/2015), ou seja, de desempate dentro das turmas julgadoras, ser sempre de um representante da Fazenda, já que os presidentes de turma são conselheiros fazendários.

Quanto às penalidades administrativas, para os conselheiros fazendários aplicam-se o processo disciplinar e as penalidades da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, bem como a penalidade de perda de mandato do RICarf, enquanto, para os conselheiros dos contribuintes, aplica-se somente a perda de mandato.

Pelo exposto, nota-se que o sistema paritário adotado atualmente no Carf resulta inerentemente no conflito de interesse, uma vez que o vínculo original do conselheiro se mantém forte durante todo o período do mandato, podendo se estender para pós-mandato, enquanto seu vínculo com o Carf possui um período delimitado de duração, além de haver disparidades de tratamento entre os dois grupos de representantes.

Assim, verifica-se que os vínculos de origem distintos para composição do Conselho, com representantes das esferas pública e privada, agravados pela diferença de tratamento, contribui para o risco ao conflito de interesse.

A manutenção do sistema atual, com seu conflito de interesse inerente, resulta em risco de que a imparcialidade dos julgados seja prejudicada, bem como em risco de desequilíbrio no clima organizacional do órgão. Ainda, esse cenário contribui para o risco de corrupção, podendo inclusive impactar no risco à imagem do órgão, caso essa situação se mantenha a longo prazo, se tornando um aspecto da cultura organizacional do Carf.

A impessoalidade é um dos princípios constitucionais da Administração Pública, e, portanto, os julgamentos no Carf devem ser imparciais e técnicos, tendo por base os normativos aplicáveis. A imparcialidade é presunção do Estado e faz parte da missão do Carf, a saber: “Assegurar à sociedade imparcialidade e celeridade na solução de litígios” – mas o atual modelo paritário possibilita conflito de interesse e, conseqüentemente, prejudica essa imparcialidade.

O modo de compor o quadro de julgadores do Carf estabelece vinculação do conselheiro ao órgão ou entidade que o indicou para ingressar no mandato, uma vez que sua recondução também depende da indicação, além do fato de, após o mandato no Conselho, ele retornar às atividades na RFB ou nas entidades de classe. Dessa forma, existe o risco de as decisões serem influenciadas pelo vínculo de origem, bem como um dever implícito de proferir o voto conforme os interesses de quem o indicou. O conselheiro, como agente público, não pode ter interesse em resolver um conflito em favor de uma parte, seja a Fazenda Nacional ou o contribuinte.

Outro ponto que desequilibra a imparcialidade é o voto de qualidade ser prerrogativa de representante da Fazenda, o que traz o risco de as decisões serem sempre a favor da Fazenda. Esse risco contraria a visão do Carf de “ser reconhecido pela excelência nos julgamentos por sua ética, transparência, prudência e cortesia”.

Com relação ao vínculo de origem dos Conselheiros e à forma de seleção, há uma importante diferenciação entre os representantes da Fazenda Nacional e os dos contribuintes, que é o Processo Seletivo Interno (PSI), uma fase a que estão sujeitos os candidatos que compõem a lista tríplice para escolha do Conselheiro fazendário. Contudo, ressalta-se que, se esse processo não for transparente, há o risco de a elaboração da lista tríplice favorecer um candidato, por meio de direcionamento, ao descartar candidatos mais bem qualificados para competir com o favorecido na lista tríplice apresentada ao CSC.

O atual RICarf determina que os conselheiros representantes da Fazenda exerçam o cargo em regime de dedicação integral e exclusiva, sendo que os conselheiros representantes dos contribuintes não obedecem a esse regime, tendo suas horas de dedicação computadas de acordo com

os processos julgados. Quando o Decreto 8441/2015, foi publicado, foram estabelecidas as restrições aos conselheiros representantes dos contribuintes para o exercício da profissão fora do Carf, mais especificamente, vedação aos bacharéis em direito quanto ao exercício de advocacia contra a Fazenda Pública. Assim, as restrições ao exercício profissional dos conselheiros do Carf são bastante distintas, a depender da sua origem.

Em razão dessas restrições, no Decreto 8441/2015 há proposta de gratificação de presença aos conselheiros para compensar a ausência de remuneração fora do Carf. No entanto, os bacharéis em direito, representados pelo MDA e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), não concordam com a gratificação limitada ao valor da remuneração do cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) nível 5 e solicitam equiparação salarial dos conselheiros representantes dos contribuintes aos fazendários.

Ao se considerar o que preceitua a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT – Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943), artigo 461, a equiparação salarial seria devida porque os conselheiros têm distinção apenas na origem, mas atendem aos cinco requisitos, quais sejam: idêntica função, trabalho de igual valor, mesmo empregador, mesma localidade (Brasília) e tempo de serviço não superior a dois anos. A função é a de julgamento administrativo de recursos fiscais para todos os conselheiros. Presume-se que o trabalho deles seja feito com igual produtividade e com a mesma perfeição técnica. O tempo de serviço raramente será superior a dois anos, porque o mandato é de dois anos reconduzível por duas vezes, o que totaliza até seis anos.

Ressalte-se que o mencionado artigo 461 suspende a igualdade salarial quando o empregador tiver o pessoal organizado em quadro de carreira, hipótese em que as promoções deverão obedecer aos critérios de antiguidade e merecimento, o que não é o caso do Carf.

Ainda acerca da gratificação de presença introduzida pelo Decreto 8441/2015, há o Projeto de Decreto Legislativo 65/2015, originado na Câmara dos Deputados, que pretende a suspensão da gratificação porque o instrumento certo para inclusão de remuneração é uma lei específica. Além disso, o deputado autor do projeto prevê que o Decreto trará efeitos indesejáveis à estrutura do Carf, como: (i) a restrição ao exercício da advo-

cia, o que faria que renomados advogados e conselheiros renunciassem coletivamente, o que de fato já aconteceu; (ii) a gratificação de presença por sessão de julgamento a ser atribuída aos conselheiros representantes dos contribuintes, que é inferior aos ganhos auferidos pelos fazendários.

A responsabilização administrativa dos conselheiros representantes dos contribuintes diferente daquela destinada aos fazendários possibilita riscos de corrupção e de desequilíbrio no clima organizacional e na imagem do órgão. Aos representantes da Fazenda Nacional, aplica-se o processo disciplinar e as penalidades da Lei 8112/1990, bem como a penalidade de perda de mandato do RICarf. Enquanto, para os conselheiros dos contribuintes, aplicam-se somente a perda de mandato e os procedimentos da Lei 8112/1990, naquilo que couber. A ausência de outras penalidades administrativas aos conselheiros dos contribuintes e um processo diferenciado provocam o risco de aumento da sensação de impunidade e, por isso, há o risco de corrupção.

Por fim, em 2002, a OCDE apontou que um dos princípios para a gestão da ética no serviço público é que

as condições do serviço público e a gestão de recursos humanos devem promover a conduta ética. As condições de emprego no serviço público, tais como perspectivas de carreira, ascensão profissional, remuneração adequada e políticas de gestão dos recursos humanos, devem estimular um ambiente que propicie o comportamento ético. A utilização consistente de princípios básicos, tais como o mérito, no processo contínuo de recrutamento e ascensão profissional, contribui para operacionalizar a integridade do serviço público.

Ressalta-se que, atualmente, tem-se o referencial do Tate-PE, que optou por acabar com o sistema paritário e por selecionar seus conselheiros por meio de concurso público, compondo uma carreira própria de conselheiros tributários do Estado, com intuito de trazer unicidade e controle mais amplo e eficaz às atividades de julgamento.

Posto isso, com o propósito de mitigar o risco de conflito de interesse inerente à atual estrutura paritária, propõe-se que o MF elabore es-

tudos que sirvam de base para avaliar a oportunidade e a conveniência de se manter o atual modelo paritário de composição do Carf.

### **B.1.2 Ausência de transparência no processo de seleção dos conselheiros**

Um fator de transparência no processo de seleção dos conselheiros do Carf é a divulgação no seu sítio na internet das listas tríplices e dos currículos mínimos dos candidatos e dos aprovados no processo seletivo de conselheiros.

Consoante o atual RICarf, Portaria MF 343/2015, as listas tríplices das representações devem ser encaminhadas ao CSC, e essas, bem como os respectivos currículos dos candidatos, deverão ser publicados no sítio do Carf antes do início do processo de seleção.

Por meio do Ofício nº 64/GAB/PRES/CARF/MF, de 4 de setembro de 2015, item 2, letra c, foi informado que o órgão decidiu publicar apenas os currículos dos aprovados, não contemplando, dessa forma, a publicação das listas tríplices dos candidatos. Todavia, conforme consulta realizada em 14 de outubro de 2015, não se verificou nem mesmo a publicação dos currículos dos aprovados no sítio do Carf.

De acordo com o Carf, no expediente citado, o motivo da infração ao disposto no Regimento Interno foi o fato de ter havido solicitação das entidades representativas de categoria profissional e econômica para a não publicação da lista dos candidatos.

Além de um mero cumprimento de norma, a publicação da lista tríplice e dos currículos dos candidatos e, conseqüentemente, dos selecionados ao cargo de conselheiro é instrumento de fomento ao controle social, portanto, direito do cidadão. Nesse sentido, o cidadão passa a ser um parceiro no processo de seleção, mesmo que a competência de avaliar e eliminar candidatos ao cargo de conselheiro seja do CSC.

Cabe ressaltar que o disposto no RICarf vai ao encontro dos dispositivos da Lei 12527/2011 (LAI), a qual contém comandos que fazem referência à obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo. Tal obrigatoriedade é conhecida atualmente como Princípio da Transparência Ativa.

Em que pese a publicação dos currículos dos conselheiros a partir do dia 11 de novembro de 2015, conforme relatado pelo Carf no Ofício nº 89/GAB/PRES/CARF/MF, de 24 de novembro de 2015, em resposta à versão preliminar dos achados de auditoria, tal fato somente ocorreu após o término do processo seletivo, o que não mitiga de forma eficiente os riscos apontados. Nessa linha, é fundamental que o Carf, em seus futuros processos de seleção, realize a publicação antes do início do processo, de forma a permitir um controle social durante toda a seleção.

Posto isso, com o propósito de atender ao disposto no RICarf, bem como à promoção da transparência ativa, prevista na Lei 527/2011 (LAI), propõe-se que sejam divulgadas as listas tríplexes elaboradas pela RFB e pelas Entidades os respectivos currículos mínimos dos candidatos e dos aprovados no processo de seleção de conselheiros no sítio do Carf.

### **B.1.3 Fragilidades na gestão do conhecimento no que tange ao capital intelectual dos conselheiros**

A gestão de conhecimento, no âmbito da Administração Pública, é um conjunto de atividades responsáveis por criar, compartilhar e aplicar o conhecimento de modo a aumentar a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos e dos processos organizacionais, bem como a prestação de serviços públicos de qualidade para a sociedade. Essa abordagem privilegia a manutenção da memória organizacional, o mapeamento, a sistematização e a disseminação do conhecimento.

Ao considerar a abordagem acima mencionada, foram verificadas fragilidades na gestão do conhecimento do Carf quanto aos conselheiros ao longo do seu período de atuação, tendo em vista o processo seletivo, os treinamentos e capacitações e a retenção do conhecimento.

Quanto ao processo seletivo, o Carf informou, no item 1.e do Ofício 74/2015 GAB/PRES/CARF/MF, que utilizou a avaliação de currículos, agrupados por listas tríplexes, para seleção dos novos conselheiros representantes dos contribuintes, mas que esse processo de seleção está em fase de aperfeiçoamento, por entender que o melhor currículo nem sempre enseja pessoal mais qualificado. Além disso, a entrevista, que

seria uma etapa para avaliar essa qualificação, tornou-se uma etapa facultativa, conforme artigo 5º da Portaria 343/2015, e não foi adotada nas últimas seleções. Também informou que o processo seletivo está em fase de aperfeiçoamento, tendo em vista a necessidade de se buscar o equilíbrio entre perfis acadêmicos e experiências de mercado.

Quanto aos treinamentos e capacitações, o Conselho informou que ocorrem de forma reativa e que não há mapeamento de competências, prejudicando a identificação, sistematização e disseminação do conhecimento.

O processo seletivo ainda não foi consolidado, agravado pela ausência de mapeamento de competências e pela falta de planejamento de treinamentos (que se correlacionam diretamente com o processo de aprendizagem e qualificação profissional), o que compromete o tempo de atingimento da maturidade profissional dos conselheiros, podendo impactar também na qualidade dos julgados.

Com relação à retenção do conhecimento, ela sofre um impacto negativo considerável, devido à perda tácita de conhecimento, ocasionada pela rotatividade dos conselheiros, considerando que o mandato do conselheiro tem duração de dois anos, podendo ser estendido a um período máximo de seis anos, em virtude das reconduções. Essa situação de perda de conhecimento também foi reconhecida como aspecto negativo do *turn over* pelo Carf e pelo Tate-PE, conforme item 1.d do Ofício 74/2015 GAB/PRES/CARF/MF e conforme Ofício nº 121/2015-PRES.TATE, de 25 de setembro de 2015, respectivamente.

Por fim, ressalta-se que essa perda de conhecimento está diretamente relacionada à manutenção da memória organizacional do Carf e ao conceito de *path dependence*, cada vez mais presente nos estudos organizacionais, o qual considera que a história ou trajetória de uma instituição ao longo do tempo é tanto o que determina os resultados obtidos em seu momento atual, quanto o que pode influenciar diretamente os resultados futuros.

A situação identificada fragiliza o desenvolvimento dos modelos mais recentes sobre a teoria administrativa da Gestão do Conhecimento e Inovação. Artigos, como “Contribuição da gestão do conhecimento à gestão de pessoas em organização pública”, convergiram para o



entendimento de que nos órgãos públicos não bastam espaços físicos e TI – é necessário espaço cognitivo para criação do conhecimento e para seu compartilhamento pelas pessoas.

A abordagem da gestão do conhecimento alinhada à gestão de pessoas, também disposta no artigo “Alinhamento estratégico da gestão de pessoas no desenvolvimento do capital intelectual”, privilegia a manutenção da memória organizacional, o mapeamento, a sistematização e a adequada disseminação do conhecimento.

O conhecimento é o fator fundamental para o sucesso de uma organização. Para gerenciar o conhecimento, deve-se priorizar o processo de aquisição de conhecimento e o conhecimento adquirido pelas pessoas, ou seja, a gestão de capital intelectual. Esse capital intelectual pode ser convertido em valor, como ativo intangível para a organização.

Conforme se depreende das informações obtidas junto ao Carf, a causa de se ter atualmente um alto risco relacionado a aquisição, aperfeiçoamento e manutenção do conhecimento técnico necessário aos trabalhos no Carf é resultante da soma de quatro fatores: i) ausência de plano de capacitação; ii) ausência de mapeamento de competências; iii) processo seletivo não consolidado; iv) exigência legal da rotatividade dos conselheiros.

As fragilidades identificadas no processo seletivo resultam em risco de não se obter uma qualificação adequada dos conselheiros, refletindo em um quadro de conselheiros com conhecimento não uniforme. Além disso, as fragilidades identificadas na gestão do conhecimento não alinhada à gestão de pessoas resulta em um risco de perda de conhecimento, perda da memória organizacional e deficiências na trajetória para alcance da missão institucional.

Ao considerar que o processo seletivo realizado pelo Carf não foi consolidado, pelo fato de ainda estar buscando um equilíbrio entre os conhecimentos acadêmicos e as experiências profissionais para avaliar o critério de qualificação, bem como o fato de não haver mapeamento de competências e os treinamentos serem reativos, a gestão do capital intelectual fica prejudicada, visto que o período para aquisição da maturidade profissional tende a ser maior do que o necessário, podendo ocasionar também lacunas de aprendizagem, considerando a curva de aprendizagem dos conselheiros desde o ingresso no Carf.

Desenvolver a gestão do conhecimento alinhada à gestão de pessoas como estratégia para a manutenção do conhecimento e das práticas da organização reduz o retrabalho, evita a perda de conhecimentos inerentes às habilidades e às experiências dos indivíduos, bem como otimiza a maturidade profissional.

Convém ressaltar que a gestão do conhecimento não deve se restringir ao conhecimento técnico referente aos julgamentos, mas também considerar o conhecimento necessário às demais áreas que contribuem para funcionamento e manutenção do Conselho.

Por todo o exposto, analisando o cenário atual do Carf, conclui-se que as fragilidades apontadas na gestão do conhecimento interferem no desenvolvimento do capital intelectual dos conselheiros e, conseqüentemente, contribuem para aumentar o risco de perda de qualidade dos julgados, podendo inclusive influenciar de forma negativa, a médio ou longo prazo, a imagem do Conselho perante a sociedade.

Posto isso, propõe-se que o Carf desenvolva a gestão do conhecimento alinhada à gestão de pessoas, considerando sobretudo o mapeamento de competências e estratégias para retenção do conhecimento e para mitigação de sua perda tácita, gerada pela rotatividade dos conselheiros.

#### **B.1.4 Deficiências no processo de responsabilização de infrações disciplinares**

Observa-se, no período de 2009 a 2014, ausência de atividade correcional por parte do Carf, quanto à instauração de sindicâncias ou processos administrativos disciplinares (PAD), bem como não comunicação de indícios de infrações disciplinares e não acompanhamento dos processos instaurados na Corregedoria do MF, considerando as atribuições regimentais do Conselho. Observa-se também, no mesmo período, uma ausência de atividades de conscientização voltadas à integridade institucional.

Verificou-se que, apesar de terem sido formalizados cinco processos disciplinares na Corregedoria do MF, conforme item 4.a do Ofício nº 10.824/SE-MF, de 29 de setembro de 2015, e apresentadas cinco de-

núncias no Sistema Ouvidor (SisOuvidor), conforme item 3.c do Ofício 10824/2015/SE-MF, não houve, por parte do Carf, desde a sua criação, em 2008, nenhuma interação com a Corregedoria do MF, bem como nenhuma instauração ou acompanhamento de processos disciplinares no âmbito do Carf, conforme item 4.a do Ofício 64/GAB/PRES/CARF/MF, em que é informado que somente a Corregedoria do MF teria condições de fornecer informações acerca da possível existência de processos disciplinares instaurados no âmbito do Carf.

Desde sua criação, o Carf teve em vigor dois Regimentos Internos, a saber: a Portaria nº 256, de 22 de junho de 2009, e a Portaria 343/2015.

A Portaria 256/2009 dispõe, em seu artigo 3º, inciso X, que era atribuição do Presidente do Carf:

**X – instaurar sindicância ou PAD quando tiver ciência de irregularidade no âmbito do Carf, a ser conduzido nos termos da Lei 8112/1990, e legislação correlata, devendo:**

- a. determinar diligências e requisitar informações, processos e quaisquer documentos necessários ao exame de denúncias, representações ou processos disciplinares;
- b. designar servidor para integrar comissão de sindicância ou de inquérito;
- c. julgar sindicância e PAD.

O Regimento atual, formalizado pela Portaria 343/2015, no entanto, modificou as atribuições do Presidente referente a processos disciplinares, dispondo em seu artigo 3º, inciso X, que compete ao Presidente:

**X – comunicar à Corregedoria-Geral do MF indícios de infrações administrativas de que a trata a Lei 8112/1990, e legislação correlata;**

Ainda, foi atribuído ao CSC, em seu Anexo III, artigo 1º, inciso V, o seguinte:

## V – tomar ciência de PAD instaurados contra conselheiros e de processos em tramitação no âmbito da Comissão de Ética do Carf (CE-Carf).

Assim, as atividades correccionais referentes ao julgamento administrativo foram transferidas para a Corregedoria-Geral do MF, permanecendo com o Carf a responsabilidade de comunicar à Corregedoria-Geral do MF casos de indícios de infrações administrativas.

No entanto, mesmo com tais responsabilidades regimentais, não se verificou, na prática, a execução de ações correccionais no âmbito do Carf.

Conforme se depreende das informações obtidas junto ao Carf, não houve ações correccionais por parte dele, porque inexistem rotinas de acompanhamento de processos correccionais, bem como rotinas para tratamento de denúncias.

A ausência dessas rotinas resulta num risco de corrupção, uma vez que, em um ambiente onde inexistente o poder coercivo, a corrupção fica livre para agir e se multiplicar. Outro risco correlacionado à ausência de tais rotinas é o risco à imagem do órgão, uma vez que, inexistindo atividades disciplinares, a entidade pode ser vista no longo prazo como local onde elas, apesar de existirem, não são cumpridas.

Destaca-se que a ausência de ações disciplinares no Carf prejudica o desenvolvimento da infraestrutura ética desejada na Administração Pública, visto que impactam negativamente em duas funções primárias: (i) orientação: no sentido de que ações apresentadas sobre a conscientização de infrações disciplinares ainda estão em estágio inicial; (ii) controle: uma vez que o antigo e o atual Regimentos não foram implementados na prática e, portanto, não foram realizadas ações disciplinares, em decorrência da ausência de mecanismos de controle interno nos processos em questão. Consequentemente, não foi possível verificar a independência na execução das investigações e acusações.

Em que pese o Carf ter informado, no Ofício 89/2015/GAB/PRES/CARF/MF, em resposta à versão preliminar dos achados de auditoria, que a Auditoria Interna será a responsável por acompanhar rotinas correccionais e efetuar tratamento de denúncias, a portaria de designação do chefe para a área foi efetuada somente pela Portaria Carf nº 58, de

15 de setembro de 2015, não sendo possível analisar se os controles internos estão sendo, de fato, implementados.

Também, o Carf informou que foram iniciadas atividades de conscientização voltadas à integridade institucional, cuja primeira campanha refere-se ao tema de “sensibilização em segurança da informação e comunicações”. Todavia, há necessidade de continuidade das atividades de conscientização, abordando-se temas relativos às infrações disciplinares.

Considerando que a atuação correcional por parte do Carf ainda está em processo de desenvolvimento, torna-se necessário priorizar essas atividades, visto que, além de enfraquecer a infraestrutura ética do Carf, essa situação também pode causar riscos à imagem do órgão e à corrupção em seu ambiente de atuação.

Dessa forma, como boa prática, é importante que o Carf se alinhe ao entendimento da OCDE de que maior abertura, transparência e responsabilização devem se tornar princípios orientadores para os governos.

Perante o exposto, com intuito de desenvolver as atividades correcionais dispostas no Regimento Interno, bem como as medidas de conscientização, propõem-se o estabelecimento de rotinas para tratamento de denúncias encaminhadas à ouvidoria ou ao próprio Carf, a criação de rotinas de acompanhamento de processos disciplinares instaurados contra servidores e conselheiros do Carf, e a criação de políticas de conscientização de infrações disciplinares.

### **B.1.5 Insuficiência de mecanismos relacionados à gestão da ética**

A Comissão de Ética do Carf encontra-se atualmente constituída, porém ainda não foi efetivamente instalada e, por consequência, inexistente o Código de Ética ou Conduta dos agentes públicos do Conselho.

Em resposta à auditoria, por meio do Ofício 64/2015/GAB/PRES/CARF/MF, item 1, letra a, o Carf informou que, naquela ocasião, o processo de seleção para designação dos membros da CE ainda se encontrava em execução, bem como relatou dificuldades para a composição dos referidos membros em decorrência da saída de vários conselheiros, quando já havia sido feito um mapeamento dos possíveis indicados. De acordo com o MF, Ofício nº 10.804/SE-MF, de 23 de setembro de

2015, item 1, letra a, a CE-Carf seria efetivamente instalada nos próximos dias a contar do referido ofício.

Cabe registrar que, no período de inexistência da CE-Carf, compete à Comissão de Ética Pública Setorial do MF (CEPS/MF) realizar as atividades de conduta ética e de conflito de interesses no âmbito do Conselho. No entanto, conforme resposta por correio eletrônico ao Ofício nº 21.331/DEFAZII/DE/SFC/CGU-PR, de \_14\_ de setembro\_\_ de \_2015\_\_, a CEPS/MF não recebeu nenhuma solicitação de consultas relacionadas aos servidores do Carf, não havendo atuação relativa à gestão da ética e a desvios de conduta.

Quanto à disseminação de condutas éticas, conforme extrato de entrevista com a alta administração do Carf, não há adoção de práticas de divulgação da atuação da Corregedoria do MF no Carf. Há, segundo o Ofício 10804/2015/SE-MF item 1, letra e, a Cartilha Orientações sobre a Ética Pública acerca do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil, porém, a essa cartilha é destinada aos membros da alta administração e passou a ser divulgada a partir de agosto de 2015. Assim, observa-se que inexistente disseminação de condutas éticas, por meio de cartilhas ou orientações, ao servidor público do Carf não pertencente à alta administração.

O Decreto 6029/2007 instituiu o sistema de gestão da ética no Poder Executivo Federal, composto pela Comissão de Ética Pública e demais comissões dos órgãos e entidades, e dispõe sobre as atividades a serem desenvolvidas pelas Comissões para a promoção da gestão da ética pública.

Merece registrar que a CE-Carf foi criada somente por meio da Portaria Carf nº 21, de 28 de abril de 2015, em atendimento ao artigo 5º do referido Decreto. A Portaria Carf 21/2015 prevê que o prazo para elaboração da minuta de Código de Ética é de até trinta dias contados da instalação da referida Comissão.

Pelo exposto, entende-se que a atual ausência de gestão da ética se deve pela dificuldade de composição da equipe da CE-Carf, em decorrência da saída de conselheiros dos contribuintes, bem como pela não atuação da CEPS/MF, com disseminação de políticas de conscientização de infrações éticas.

Ressalta-se que a ausência de uma gestão da ética resulta em risco de que aconteçam ações antiéticas por parte dos servidores e conselhei-

ros do Carf e, conseqüentemente, potencializa o risco de corrupção no ambiente do órgão.

Cabe destacar que, apesar dos avanços relatados pelo Carf, no Ofício 89/2015/GAB/PRES/CARF/ME, quanto ao tema “Ética e cidadania” com publicação de legislação, vídeos sobre corrupção, orientações da CGU e acesso ao Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI), a CE ainda não foi instalada. Convém destacar que compete à referida comissão, dentre outras atribuições, orientar e aconselhar sobre a conduta ética dos agentes públicos, atuar com instância consultiva, esclarecer e julgar comportamentos com indícios de desvios éticos e dar ampla divulgação ao regramento ético.

Nesse sentido, a CE é a unidade central na promoção das atividades de gestão da ética, sendo, portanto, indispensável sua instalação para dar prosseguimento às atividades já realizadas e também para desenvolver outras, como a elaboração do código de ética/conduta específico para o Carf.

Além disso, a ausência de uma cartilha para divulgação de condutas éticas para o servidor público federal não pertencente à alta administração também compromete a consolidação da cultura da ética no âmbito do Carf, sendo que a conscientização deve ser feita tanto para os servidores em geral quanto para a alta administração, visto que todos são responsáveis pela promoção da gestão da ética pública.

De acordo com a recomendação sobre o Aperfeiçoamento da Conduta Ética no Serviço Público, publicada pelo Conselho da OCDE, no sentido de se construir um sistema consistente de mecanismos de apoio, ou, em termos mais específicos, a infraestrutura ética, os passos necessários são

comunicar e inculcar valores fundamentais e padrões éticos aos servidores públicos, visando a proporcionar orientação clara e aconselhamento no processo de resolução de dilemas éticos; promover padrões éticos por meio da prevenção de situações propícias a gerar conflitos de interesse, e premiar os padrões elevados de conduta por meio de promoção na carreira; monitorar o cumprimento e relatar, detectar e disciplinar a conduta inadequada.

Já o *framework* de integridade no Setor Público, publicado pela OCDE, elenca oito elementos da infraestrutura ética, sendo um deles, o código de condutas próprio e voltado para as atividades realizadas na instituição, visto que servidores de órgãos distintos enfrentarão conflitos éticos distintos.

Dessa forma, a falta do código de ética específico para o Carf, previsto na Portaria Carf 21/2015, fragiliza a implementação da cultura da gestão da ética.

Posto isso, com o propósito de atender ao disposto na Portaria Carf 21/2015, bem como o desenvolvimento de gestão da ética, propõe-se a instalação da Comissão de Ética, priorizando a elaboração do Código de Ética ou Conduta dos agentes públicos do Carf, considerando as atividades desempenhadas no órgão, e a criação de políticas de conscientização de infrações éticas, tendo em vista as atividades desempenhadas no Carf.

### **B.1.6 Deficiências nos instrumentos disponibilizados pelo Carf com vistas a fomentar o controle social**

Nos exercícios de 2012 e 2013, foram registradas 64 ações populares, cujo tema envolveu o Carf, no Ministério Público Federal (MPF). No entanto, conforme item 3.c do Ofício 10824/2015/SE-MF, em período maior, ou seja, entre 2009 e 2014, foram registradas apenas cinco denúncias na ouvidoria do MF. Ressalta-se que não havia um canal de denúncia específico para o Carf, assim como ouvidoria própria, tampouco redirecionamento para a ouvidoria do MF, unidade responsável pelo sistema de ouvidoria no âmbito do MF.

Atualmente, no sítio do Conselho, os canais de comunicação para o cidadão estão consubstanciados em um link para ouvidoria do MF, o qual era inexistente até setembro de 2015, tendo sido inserido somente em 02 de setembro de 2015, durante a realização desta auditoria.

No artigo 3º da Lei 12527/2011 (LAI), constam os procedimentos necessários para assegurar o acesso à informação. Deles, destacam-se os seguintes: divulgação de informações de interesse público, independen-



temente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela TI; desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

Além disso, o artigo 7º da LAI também garante o direito de se obter orientação sobre procedimentos para consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada. A LAI estabelece em seu artigo 7º, § 4º, que as informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de redirecionamento de página da internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais.

Conforme informado anteriormente, a ouvidoria do MF é a unidade responsável pelo sistema de ouvidoria no âmbito do Ministério, considerando também o Carf. Nesse sentido, a Portaria MF nº 92, de 7 de abril de 2001, artigo 8º, atribui ao SisOuvidor competências como: facilitar o acesso do cidadão à Ouvidoria-Geral, simplificando procedimentos internos e promovendo divulgação sistemática de sua missão institucional e serviços oferecidos ao cidadão; promover, de forma permanente e sistemática, a articulação com os órgãos do Ministério; fornecer os instrumentos necessários à estruturação dos serviços entre os órgãos do Ministério.

Quanto ao Sistema de Informações ao Cidadão (e-SIC), apesar de haver um link para acesso, não se visualiza o Carf como órgão destinatário de eventuais pedidos de informações, ou seja, o Carf não aparece como órgão no e-SIC. Além disso, os relatórios gerenciais, contendo informações sobre a gestão dos processos administrativos fiscais, passaram a ser disponibilizados somente a partir de junho de 2015.

Em se tratando do e-SIC, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, artigo 9º, estabelece que o serviço tem o objetivo de atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, informar sobre a tramitação de documentos nas unidades e receber e registrar pedidos de acesso à informação.

Posto isso, em razão das deficiências verificadas nos canais de comunicação para o cidadão, a saber: a ausência de acesso à ouvidoria do MF no sítio do Carf; o fato de o Carf não constar no e-SIC como órgão destinatário; a ausência de disponibilização de relatórios gerenciais; a dispari-

dade entre o quantitativo de denúncias registradas na ouvidoria e o quantitativo de ações populares, o controle social no Carf restou prejudicado.

Considerando que o controle social é uma ferramenta que busca a prevenção dos desvios éticos, e não fomentá-lo pode acarretar, entre outros riscos, o aumento da oportunidade para ocorrência de corrupção no ambiente do Carf.

A disparidade na quantidade de ações recebidas nos distintos canais evidencia que o canal para o cidadão fazer denúncia diretamente ao Carf é deficiente, uma vez que o registro de ação popular, em teoria, seria mais dificultoso por ter que seguir mais passos – como cadastrar-se no sítio do MPF e acompanhar a denúncia – do que o registro direto da denúncia no sítio do Carf.

Por meio do Ofício 89/2015/GAB/PRES/CARF/MF (em resposta à versão preliminar dos achados de auditoria – peça 57), o Carf informou que um canal de ouvidoria operacionalizado por aquele órgão não modificaria o quantitativo de denúncias e demais registros, porém, a principal questão é garantir e facilitar o acesso do cidadão ao Carf. Com base no fato de que não havia, até setembro de 2015, um link em seu sítio que permitisse ao cidadão registrar denúncias, tampouco havia esclarecimentos de que esse procedimento deveria ser feito via ouvidoria do MF, além da disparidade entre o quantitativo de ações populares e denúncias encaminhadas ao órgão, pode-se constatar que a restrição de acesso e transparência das informações para o encaminhamento de denúncias prejudicou o controle social.

Para fomentar o controle social, é imperioso manter canais de comunicação de fácil identificação, bem como informações gerenciais atualizadas, nos moldes previstos na LAI. Não obstante o Carf ter informado, no Ofício 89/2015/GAB/PRES/CARF/MF, que, por imposição do sistema e-SIC, aquele órgão não consta como destinatário, essa restrição não consta nos normativos da LAI. Ainda destaca-se que constam no Sistema, além do MF, a Secretaria da RFB, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Escola de Administração Fazendária (ESAF) como órgãos destinatários.

Ressalta-se que os pedidos registrados no e-SIC são encaminhados primeiramente ao MF e depois repassados aos respectivos órgãos

selecionados no sistema. Essa forma de operacionalização facilita ao cidadão a identificação do órgão requerido, mitigando falhas de registro e evitando que seja necessário ao cidadão o conhecimento de toda a estrutura do Ministério, além de facilitar a atuação do MF ao identificar de forma mais célere o órgão destinatário do pedido.

Em que pese o Carf ter informado, em sua manifestação sobre a versão preliminar dos achados, acerca do “Fale conosco”, cabe destacar que sua publicação no sítio do Carf na internet somente ocorreu em 6 de novembro de 2015, no decorrer desta auditoria. Situação semelhante à ocorrida com a disponibilização do link para a ouvidoria do MF.

Ressalta-se que as fragilidades identificadas nos acessos virtuais da sociedade com o Carf também podem ocasionar deficiências na atuação das unidades responsáveis pela análise das manifestações dos cidadãos, sobretudo denúncias, como ouvidoria, Conselho de Ética e corregedoria.

Convém destacar a publicação “Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer”, da OCDE, como boa prática para fomento do controle social. O documento reconhece a relevância de que “o fortalecimento da transparência e o combate à corrupção no setor público, além de atender a um imperativo da democracia, repercutem decisiva e favoravelmente sobre o desenvolvimento econômico e constituem importantes elementos para o incremento da confiança nos governos”.

O fortalecimento das relações com os cidadãos contribui significativamente para a construção da confiança pública no governo. Para tanto, “os governos devem assegurar que a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão”. Nesse sentido, a Lei 12527/2011 (LAI) prevê que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.”

Por fim, fornecer informações aos cidadãos é atualmente um objetivo compartilhado por todos os países membros da OCDE, que consideram as novas tecnologias de informação e de comunicação (TIC) como ferramentas extremamente úteis para conectar suas administrações e seus cidadãos. Os governos se beneficiam de cidadãos ativos e

de uma sociedade civil dinâmica, com a possibilidade de ter o cidadão como parceiro. Amplia-se o alcance da supervisão e atende-se à demanda por maior transparência e responsabilidade governamental. As denúncias, críticas e sugestões recebidas contribuem para o bem governar.

Diante do exposto, com intuito de desenvolver as práticas de fomento ao controle social e fortalecer a relação com os cidadãos, propõe-se que seja recomendada ao Carf a criação de canal para recebimento de denúncias e/ou links específicos no sítio do Carf, além da divulgação dos canais de comunicação para o público interno e externo, a inserção do Carf como órgão destinatário no e-SIC e a elaboração de rotinas para garantir a atualização e a tempestividade das informações gerenciais sobre as atividades desempenhadas pelo Carf em seu sítio.

### **B.1.7 Ausência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação no âmbito do Carf**

As informações que transitam no Carf são fundamentais para o processo de julgamento, e por esse motivo não devem ser acessadas por pessoas não autorizadas e devem estar íntegras, ou seja, não serem alteradas sem autorização. Dessa forma, na busca da integridade e combate à corrupção, é fundamental que tal informação seja protegida e esteja disponível apenas para quem for autorizado a acessá-la, mitigando os riscos de uso indevido de informação.

Uma ferramenta essencial na busca da integridade e no combate à corrupção é a Política de Segurança da Informação, que busca mitigar riscos relacionados à informação e comunicação da entidade.

No entanto, destaca-se que a implementação da Política de Segurança da Informação não foi formalmente constituída no Carf conforme informado no item 1.a do Ofício nº 67/GAB/PRES/CARF/MF, de 23 de setembro de 2015.

A importância da Posic está amplamente ressaltada em diversos normativos.

A Instrução Normativa 1/2008, do GSI/PR – norma que aprova orientações para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indi-

reta –, conceitua a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações como ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à TI e às comunicações.

O Decreto 3505/2000 institui, por sua vez, a Posic nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) com o objetivo principal de dotar os órgãos ou entidades da APF de instrumentos jurídicos, normativos e organizacionais que os capacitem científica, tecnológica e administrativamente a assegurar a confidencialidade, a integridade, a autenticidade, o não repúdio e a disponibilidade dos dados e das informações tratadas, classificadas e sensíveis. Esse decreto oferece ao gestor o apoio da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, assessorada pelo Comitê Gestor da Segurança da Informação, uma vez que estabelece para essas instituições a responsabilidade de orientar a condução da Posic já existente ou a ser implementada.

Também, tem-se a Norma Complementar nº 3/IN01/DSIC/GSI/PR, de 30 de junho de 2009, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para elaboração, institucionalização, divulgação e atualização da Posic nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta.

No entanto, mesmo tendo sua importância enfatizada na legislação atual, o que se verificou na prática é que, até o momento, inexistente uma Posic formalizada no âmbito do Carf.

No item 1.a do Ofício 67/2015/GAB/PRES/CARF/MF, o Carf informa que a razão da inexistência da Posic é a não priorização nas ações de governança do órgão.

Destaca-se que, uma vez que é objetivo da Posic, conforme o Decreto 3505/2000, assegurar a confidencialidade, a integridade, a autenticidade, o não repúdio e a disponibilidade dos dados e das informações tratadas, conclui-se que a sua não existência resulta no risco de não se assegurar tais características fundamentais para se ter segurança na informação. A falta de segurança na informação também torna o órgão

mais vulnerável a ataques externos e internos, resultando em risco à imagem da instituição.

Por se tratar de uma instância recursal administrativa cuja missão é “assegurar à sociedade imparcialidade e celeridade na solução dos litígios tributários”, pode-se afirmar que o Carf tem como produto principal a solução dos litígios tributários resultantes de trabalho intelectual realizado pelos seus conselheiros. E assim, por ter no trabalho intelectual sua principal atividade, a informação é o ativo mais valioso do Carf.

A Posic é o documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança da informação, a partir do qual derivam os documentos específicos para cada meio de armazenamento, transporte, manipulação ou tratamento específico da segurança da informação.

Considerando que a política é um dos primeiros passos para o reconhecimento da importância da segurança da informação na organização, a priorização dessa medida pelo Carf contribuiria para a promoção de sua integridade e para mitigação das oportunidades de uso indevido de informações.

Em resposta à versão preliminar dos achados de auditoria, no Ofício 89/2015/GAB/PRES/CARF/MF, o Carf informa a publicação da Portaria que materializou a Política de Gestão de Riscos e o ingresso no Comitê Gestor de Segurança da Informação (CGSIC). Tais iniciativas são fundamentais na busca de um novo patamar em matéria de governança e integridade. Contudo, os resultados dessas iniciativas devem servir de suporte para a criação e manutenção da Posic do Carf.

Pelo exposto, entende-se que o Carf deve se alinhar às boas práticas internacionais e nacionais existentes referentes à segurança da informação, como o Cobit e a ABNT 27002 (Código de prática para a gestão da segurança da informação).

De acordo com o Cobit, uma organização de TI deve atentar-se principalmente para controle, garantia de qualidade, gerenciamento de risco, segurança da informação, gerenciamento dos dados, direito de propriedade dos sistemas e segregação de função. Somente assim a TI conseguirá se envolver nos processos relevantes de tomada de decisão na organização. Dessa forma, o Cobit detalha em seus objetivos de controle o DS5. – Plano de Segurança de TI, que deve traduzir os requerimentos das in-

formações do negócio, a configuração da TI, os planos de ações de risco e a cultura da segurança da informação em um único documento de TI. O plano deve ser implementado dentro das políticas de segurança e com o investimento apropriado em serviços, pessoas, software e hardware. Essa política deve ser comunicada aos usuários e demais atores envolvidos.

A ABNT 27002, por sua vez, é clara ao definir que o objetivo da Posic é prover uma orientação e apoio da direção para a segurança da informação de acordo com os requisitos do negócio e com as leis e regulamentações pertinentes. O código atribui uma responsabilidade à direção, no sentido de que ela estabeleça uma clara orientação da política, alinhada com os objetivos do negócio, e demonstre apoio e comprometimento com a segurança da informação por meio da publicação e manutenção de uma Posic para toda a organização.

Posto isso, com o propósito de atender ao disposto na Instrução Normativa 1/2008, de forma a possibilitar uma resposta aos riscos de informação, propõe-se que o Carf formalize e implemente a Posic no seu âmbito.

## **B.2 Análise dos comentários do gestor perante as deficiências B.1.1 a B.1.7**

Previamente à conclusão deste relatório, os achados de auditoria listados nos itens B.1.1 a B.1.7 foram enviados para comentários do gestor, o qual se manifestou por meio do Ofício 89/2015/GAB/PRES/CARF/MF.

Considerando que as informações apresentadas pelo Carf foram esclarecedoras e relevantes para demonstrar seus esforços em aperfeiçoar a gestão do Conselho, sobretudo quanto ao fortalecimento de sua integridade, foram realizados os devidos ajustes no relato das correspondentes deficiências apontadas nesta parte do relatório.

# CONCLUSÃO

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf





**ESTE TRABALHO** de auditoria teve o objetivo de avaliar a atual estrutura organizacional do Carf, bem como as eventuais alterações nele promovidas, com vistas à melhoria da gestão. Desse modo, foram analisados a estrutura e a governança do órgão e o fluxo dos PAF, desde o seu ingresso até o julgamento e a saída do órgão.

A auditoria foi realizada com a CGU, conforme autorização constante do Despacho do Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, de 10 de julho de 2015, e de acordo com o Plano de Trabalho firmado entre os respectivos órgãos de controle, de 1 de agosto de 2015.

O Carf é um órgão de suma importância para o país, com impactos nas finanças públicas e privadas e, ainda, na eficiência da economia nacional. Eleva essa importância a atual situação econômica e fiscal do país, que aumenta a necessidade de uma arrecadação imparcial, tempestiva e equânime.

O foco dos trabalhos foi contribuir para o aperfeiçoamento da integridade do órgão, tendo em vista as principais fragilidades que concorreram para as irregularidades apontadas na Operação Zelotes. Assim, pretendeu-se responder a seguinte questão de auditoria: **“Quais fatores relacionados com as atividades do Carf concorrem para problemas em sua integridade e imparcialidade?”**.

Em resposta a essa questão, foram identificadas 14 fragilidades ao longo dos trabalhos, conforme disposto nos subitens abaixo.

- 1.** Fragilidades avaliadas pela equipe do TCU: falta de tempestividade dos julgamentos (A.1.1); utilização de procedimentos manuais para a realização do sorteio eletrônico (A.1.2); ausência de planejamento estratégico e monitoramento de resultados (A.1.3); precariedade da estrutura de controles internos (A.1.4); deficiência nos controles das mudanças de configuração do Sistema e-Processo (A.1.5); ausência de formalização dos procedimentos de distribuição de processos (A.1.6); deficiências no planejamento e monitoramento da força de trabalho (A.1.7);



2. Fragilidades avaliadas pela equipe da CGU: fragilidades estruturais na paridade estabelecida para o Carf (B.1.1); ausência de transparência no processo de seleção dos conselheiros (B.1.2); fragilidades na gestão do conhecimento no que tange ao capital intelectual dos conselheiros (B.1.3); deficiências no processo de responsabilização de infrações disciplinares (B.1.4); insuficiência de mecanismos relacionados à gestão da ética (B.1.5); deficiências nos instrumentos disponibilizados pelo Carf com vistas a fomentar o controle social (B.1.6.); ausência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação no âmbito do Carf (B.1.7).

Conforme relatado na introdução deste relatório, em razão das limitações inerentes a trabalhos de fiscalização, a análise de determinados aspectos gerenciais, tal como o gerenciamento do acervo de processos, foi afastada do respectivo escopo. Todavia, no decorrer da realização da fiscalização, identificaram-se a relevância e a imprescindibilidade de trazer para este relatório a seguinte deficiência: falta de tempestividade dos julgamentos (A.1.1).

Essas fragilidades têm o potencial de impactar significativamente no atingimento da missão do Carf, seja na imparcialidade de sua atuação, seja na celeridade da solução de litígios.

Com o objetivo de mitigar ou eliminar as deficiências constatadas, foram feitas propostas de encaminhamento ao Carf voltadas à promoção da integridade e da celeridade na atuação do órgão.

Os benefícios esperados dos encaminhamentos propostos em decorrência dos trabalhos de auditoria são: aumento da eficiência tributária e da justiça fiscal, objetivos estratégicos do Carf; fortalecimento institucional do referido Conselho; aumento da produtividade e tempestividade no julgamento de recursos de segunda instância nos processos administrativos fiscais, podendo ter efeitos relevantes na arrecadação tributária federal; redução de riscos de corrupção e de irregularidades no Carf; aumento significativo da transparência, da prestação de contas e da responsabilização, elementos fundamentais de *accountability*; aumento da integridade e da imparcialidade nos julgamentos do Carf.



# PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf



**DIANTE DO** exposto, submete-se este relatório com as propostas de encaminhamento das equipes do TCU e da CGU à consideração superior, para posterior encaminhamento dos autos ao Ministro-Relator Raimundo Carreiro, propondo, com base na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I c/c art. 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU e no artigo 3º da Portaria-Segecex 13/ 2011:

**I. Determinar ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais que:**

- a.** apresente, em 90 dias, um plano de ação e metas com vistas a promover a celeridade do julgamento dos processos administrativos fiscais sob sua responsabilidade, com a discriminação de prazos e responsáveis por sua execução (A.1.1);
- b.** adote, em 90 dias, as medidas necessárias para que o sorteio de lotes de processos administrativos fiscais seja efetuado de forma integralmente aleatória, sem intervenções humanas, conforme previsto no Anexo II, art. 17, inciso VIII, do regimento interno do órgão (Portaria MF 343/2015) (A.1.2.);

**II. Recomendar ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais que:**

- a.** avalie a pertinência de padronizar a carga de processos a ser periodicamente distribuída aos conselheiros, de modo a mitigar os efeitos indesejáveis da distribuição de processos pautada nas horas disponíveis dos conselheiros, quais sejam, possível direcionamento de processos e desestímulo à produtividade (A.1.2.);
- b.** elabore e implemente o planejamento estratégico do órgão, bem como desenvolva instrumentos de monitoramento de resultados, em observância ao princípio do planejamento constante do Decreto-Lei 200/1967, e tendo por base as orientações constantes do Referencial Básico de Governança do TCU, práticas E.2.1 e E.2.3 (A.1.3.);

- c.** desenvolva uma estrutura de controles internos segundo padrões técnicos internacionalmente aceitos, com vistas a mitigar a exposição aos riscos relacionados com suas atividades e assegurar que os seus controles internos sejam eficazes e contribuam para a melhoria do desempenho organizacional (A.1.4.);
- d.** adote as medidas de controle necessárias para mitigar os riscos decorrentes das mudanças efetuadas no sistema e-processo, no âmbito do Carf, por meio dos configuradores de unidade, conforme práticas previstas no Cobit 5 (BAI06 - Gerenciar mudanças) e ABNT 27002 - TI/Segurança da Informação (6.1.2 Segregação de Funções; 12.1.2 Gestão de Mudanças; 14.2.2 Procedimentos para controle de mudanças de sistemas) (A.1.5.);
- e.** proceda à normatização dos procedimentos relativos à formação e ao sorteio de lotes de processos, de modo a mitigar os riscos de direcionamento de processos, de dificultar ou inviabilizar eventual processo de responsabilização e de deixar reiteradamente afastadas da composição dos lotes determinadas áreas de concentração temáticas (A.1.6.);
- f.** elabore e implemente o planejamento da força de trabalho do órgão, alinhado ao seu planejamento estratégico, bem como institua mecanismos de avaliação de desempenho de seus servidores e de seus conselheiros, de modo a contribuir para a consecução de sua missão (A.1.7.);
- g.** divulgue as listas tríplexes elaboradas pela Receita Federal do Brasil e pelas Entidades e os respectivos currículos mínimos dos candidatos e dos aprovados no processo de seleção de conselheiros no sítio do Carf, com o propósito de atender ao disposto em seu Regimento Interno, Portaria MF 343/2015, e promover a transparência ativa prevista na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2012 (B.1.2);
- h.** desenvolva a Gestão do Conhecimento alinhada à Gestão de Pessoas, considerando sobretudo o mapeamento de compe-

tências e estratégias para retenção do conhecimento e para mitigação de sua perda tácita, gerada pela rotatividade dos conselheiros (B.1.3);

- i.** com intuito de desenvolver as atividades correccionais dispostas no Regimento Interno, estabeleça rotinas para tratamento de denúncias encaminhadas à Ouvidoria do Ministério da Fazenda ou ao próprio Carf, crie rotinas de acompanhamento de processos disciplinares instaurados contra servidores e conselheiros do Carf e estabeleça políticas de conscientização de infrações disciplinares (B.1.4);
- j.** instale a Comissão de Ética, priorizando a elaboração do Código de Ética ou Conduta dos agentes públicos do Carf, e crie políticas de conscientização de infrações éticas, com o propósito de atender ao disposto na Portaria Carf 21/2015 e desenvolver a gestão da ética (B.1.5);
- k.** com intuito de desenvolver as práticas de fomento ao controle social e fortalecer a relação com os cidadãos, crie canais para recebimento de denúncias e/ou links específicos no sítio do Carf, divulgue os canais de comunicação para o público interno e externo, insira o Carf como órgão destinatário no e-SIC e elabore rotinas para garantir a atualização e a tempestividade das informações gerenciais sobre as atividades desempenhadas pelo Carf em seu sítio (B.1.6);
- l.** formalize e implemente Política de Segurança da Informação e Comunicação no órgão, com o propósito de atender ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR 1, de 13 de junho de 2008 (B.1.7);

### **III. Recomendar ao Ministério da Fazenda que:**

- a.** proceda aos ajustes no Regimento Interno do Carf decorrentes de eventual implementação da padronização de carga de processos a serem periodicamente distribuídos aos conselheiros, mediante alteração do disposto no Anexo II, artigo 49, parágrafo 3º desse normativo (A.1.2);

- b.** elabore estudos que sirvam de base para avaliar a oportunidade e a conveniência de se manter o atual modelo paritário de composição do Carf, com o propósito de mitigar o risco de conflito de interesse inerente à atual estrutura (B.1.1);

**IV. Recomendar ao Ministério da Fazenda e ao Carf que:**

- a.** em conjunto, elaborem uma proposta de reforma administrativa que responda às principais causas de intempestividade do Carf, com vistas a promover o efetivo cumprimento de sua missão institucional, com a devida observância dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo, previstos, respectivamente, nos artigos 37 e 5º, inciso LXXVIII, da Carta Magna (A.1.1);

**V. Autorizar a publicação conjunta, por este Tribunal e pela Controladoria Geral da União, do relatório que fundamentar o acórdão que vier a ser proferido por esta Corte de Contas, nos sítios eletrônicos de ambas as instituições;**

**VI. Determinar à Controladoria-Geral da União que, nas próximas contas anuais do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais que vier a analisar, verifique o cumprimento das deliberações constantes do acórdão a ser prolatado, relatando a este Tribunal suas conclusões;**

**VII. Remeter cópia do acórdão que vier a ser proferido:**

- a.** ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;
- b.** ao Ministério da Fazenda;
- c.** à comissão Parlamentar de Inquérito do Carf;
- d.** à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;
- e.** à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;



- f.** à Receita Federal do Brasil;
- g.** à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

**VIII. Arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.**

Brasília, 31 de março de 2016.

# VOTO DO RELATOR

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf



**TRAGO A** apreciação deste Colegiado estes autos que cuidam de auditoria realizada pela Secex-Fazenda para avaliar a estrutura organizacional do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), bem como as eventuais alterações nele promovidas, a partir da edição de seu novo regimento interno (Portaria MF 343, de 9 de junho de 2015).

Inicialmente, resalto que a presente auditoria foi realizada conjuntamente com a Controladoria-Geral da União, conforme autorização constante do meu Despacho de 10/7/2015, e de acordo com o Plano de Trabalho firmado entre os respectivos órgãos de controle, de 1º/8/2015.

O trabalho visou a contribuir para o aperfeiçoamento da integridade do órgão, tendo em vista as principais fragilidades que concorreram para as irregularidades apontadas na “Operação Zelotes”.

Referida operação contou com a participação da Polícia Federal, do Ministério Público, da Corregedoria do Ministério da Fazenda e da Receita Federal do Brasil e tratou de investigação sobre atividades irregulares para a redução e anulação de créditos tributários de grandes empresas.

A Secex-Fazenda pretendeu responder a seguinte questão de auditoria: “*Quais fatores relacionados com as atividades do Carf concorrem para problemas em sua integridade e imparcialidade?*”.

A metodologia adotada para a realização da fiscalização compreendeu:

- a. o mapeamento do processo de recepção, triagem, sorteio, trâmite e julgamento dos processos administrativos fiscais - PAFs;
- b. a análise “SWOT”;
- c. a elaboração do diagrama de verificação de riscos - DVR;
- d. a elaboração de matrizes de riscos e controles atreladas aos fatores externos e internos à gestão do Carf;
- e. a realização de testes de controle em nível de entidade, por meio de questionário de avaliação de controles internos;
- f. a realização de testes de controle em nível de transação, com foco na formação de lotes e no sorteio de processos.

Para o mapeamento da rede de governança da integridade do Carf, foram utilizadas premissas do método de *design thinking*, que resulta-



ram em um diagrama de afinidades considerando os normativos internos da instituição. Também foram considerados os principais atores e as estratégias, bem como a relação de interdependência, cooperação, comunicação e colaboração, a fim de permitir diagnosticar causas e conseqüentemente encontrar soluções.

Além disso, foram adotadas como fontes de evidências: indagação escrita ao Carf, ao Ministério da Fazenda e ao Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Pernambuco (TATE-PE); documentos obtidos junto ao Carf e à Receita Federal do Brasil (RFB) e entrevistas. A fim de aprimorar a confiabilidade e validade das informações, realizou-se a triangulação de evidências. Na etapa de análise de dados, a principal metodologia utilizada foi a análise de conteúdo.

O montante de recursos envolvidos nos processos administrativos fiscais submetidos ao Carf representa, em valores históricos, cerca de **R\$ 567,9 bilhões**, distribuídos em 118.324 processos (posição em outubro/2015).

Em resposta à questão de auditoria mencionada no item 5 do presente Voto, foram identificadas as seguintes fragilidades ao longo dos trabalhos:

- a. fragilidades avaliadas pela **equipe do Tribunal de Contas da União**: utilização de procedimentos manuais para a realização do sorteio eletrônico; ausência de planejamento estratégico e monitoramento de resultados; precariedade da estrutura de controles internos; deficiência nos controles das mudanças de configuração do Sistema e-processo; ausência de formalização dos procedimentos de distribuição de processos; deficiências no planejamento e monitoramento da força de trabalho;
- b. fragilidades avaliadas pela **equipe da Controladoria Geral da União**: deficiências nos instrumentos disponibilizados pelo Carf com vistas a fomentar o controle social; ausência de mecanismos relacionados à gestão da ética; precariedade no processo de responsabilização de infrações disciplinares; ausência de uma política de segurança da informação e comunicação no âmbito do Carf; ausência de transparência no processo de

seleção dos conselheiros; fragilidades na gestão do conhecimento no que tange ao capital intelectual dos conselheiros; e fragilidades estruturais na paridade estabelecida para o Carf.

Em razão das limitações ao trabalho de auditoria, a Secex-Fazenda registra que o escopo da fiscalização não exauriu todos os aspectos gerenciais, de modo oportunamente podem ser realizados trabalhos complementares a este, como, a análise do gerenciamento do acervo de processos.

Cumpre ressaltar que foi identificado achado relevante fora do escopo inicial: **a falta de tempestividade dos julgamentos por parte do Carf.**

Com base no resultado de um estudo realizado, o Carf estima que seriam necessários cerca de 77 anos para eliminar seu estoque de processos. Assim, o Carf tem tido dificuldade em cumprir, em tempo razoável, sua atribuição de apreciar, em segunda instância, os processos administrativos fiscais a ele submetidos. Vale lembrar que a missão do Carf é “*assegurar à sociedade imparcialidade e celeridade na solução dos litígios tributários*” (grifei).

Entre os exercícios de 2011 a 2014, o estoque de processos do Carf aumentou de 104 mil para 135 mil, o que equivale a um incremento de 29,8%. Além disso, o tempo médio de apreciação dos processos vem crescendo anualmente e, em 2014, foi superior a 5 anos. Aproximadamente 11% do acervo ou 13 mil processos estão há mais de 10 anos aguardando julgamento no órgão (análise de dados obtidos na resposta ao Ofício de Requisição - peça 15).

A falta de tempestividade na atuação do Carf pode gerar riscos, como o desestímulo à arrecadação espontânea, sobretudo em razão da possível percepção de ineficiência na cobrança tributária por parte do Estado.

Além disso, a morosidade pode acarretar dificuldade de recuperação de crédito nas causas favoráveis à União, ou o prolongamento de situações indevidamente constituídas contra o contribuinte, nos casos em que a decisão for favorável ao contribuinte.

Existem medidas que estão sendo adotadas pelo Carf em face da falta de tempestividade da apreciação de processos. Está em fase de

implementação estratégia de gestão do acervo, mediante a formação de lotes de mesma área de concentração temática – ACT ou de mesmo contribuinte, aproveitando a classificação proveniente da 1ª instância.

Diante do atual cenário, são pertinentes as propostas de recomendações dirigidas ao Carf, sugeridas pela Secex-Fazenda no presente trabalho de fiscalização, com vistas a mitigar as deficiências constatadas. São medidas que podem favorecer a atuação do órgão, como a realização de estudo para identificar as causas da intempestividade da atuação do Carf e de possíveis medidas saneadoras; implementação de medidas para a realização de sorteio de processos de forma integralmente aleatória, sem intervenções humanas; a elaboração e a implementação do planejamento estratégico do órgão, com os respectivos instrumentos de monitoramento.

Ante o exposto, acolho a proposta da unidade técnica e Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de maio de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO

**Relator**



# DELIBERAÇÃO

Auditoria operacional no Conselho  
Administrativo de Recursos Fiscais - Carf





## ACÓRDÃO Nº 1076/2016 – TCU – PLENÁRIO

---

1. Processo nº TC 011.645/2015-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsável: Carlos Alberto Freitas Barreto (061.482.805-82).
4. Órgão/Entidade: Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria realizada para avaliar a estrutura organizacional do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), bem como as eventuais alterações promovidas a partir da edição de seu novo regimento interno.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

9.1.1. encaminhe ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de ação e metas com vistas a promover a celeridade do julgamento dos processos administrativos fiscais sob sua responsabilidade e para a implementação das recomendações constantes do item 9.2 do presente acórdão, com a discriminação de prazos e responsáveis por sua execução;

9.1.2. implemente no prazo de 90 dias, as medidas necessárias para que o sorteio de lotes de processos administrativos fiscais seja efetuado de forma integralmente aleatória, sem interven-

ções humanas, conforme previsto no Anexo II, art. 17, inciso VIII, do regimento interno do órgão (Portaria MF 343/2015), informando o resultado ao TCU no prazo de 120 dias;

9.2. recomendar ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU que:

9.2.1. avalie a pertinência de padronizar a carga de processos a ser periodicamente distribuída aos conselheiros, de modo a mitigar os efeitos indesejáveis da distribuição de processos pautada nas horas disponíveis dos conselheiros, quais sejam, possível direcionamento de processos e desestímulo à produtividade;

9.2.2. elabore e implemente o planejamento estratégico do órgão, bem como desenvolva instrumentos de monitoramento de resultados, em observância ao princípio do planejamento constante do Decreto-Lei 200/1967, e tendo por base as orientações constantes do Referencial Básico de Governança do TCU, práticas E.2.1 e E.2.3;

9.2.3. desenvolva estrutura de controles internos segundo padrões técnicos internacionalmente aceitos, com vistas a mitigar a exposição aos riscos relacionados com suas atividades e assegurar que os seus controles internos sejam eficazes e contribuam para a melhoria do desempenho organizacional;

9.2.4. adote as medidas de controle necessárias para mitigar os riscos decorrentes das mudanças efetuadas no sistema “e-processo”, no âmbito do Carf, por meio dos configuradores de unidade, conforme práticas previstas no Cobit 5 (BAI06 - Gerenciar mudanças) e ABNT 27002 - TI/Segurança da Informação (6.1.2 Segregação de Funções; 12.1.2 Gestão de Mudanças; 14.2.2 Procedimentos para controle de mudanças de sistemas);

9.2.5. proceda à normatização dos procedimentos relativos à formação e ao sorteio de lotes de processos, de modo a mitigar os riscos de direcionamento de processos, de dificultar ou inviabilizar eventual processo de responsabilização e de deixar

reiteradamente afastadas da composição dos lotes determinadas áreas de concentração temáticas;

9.2.6. elabore e implemente o planejamento da força de trabalho do órgão, alinhado ao seu planejamento estratégico, bem como institua mecanismos de avaliação de desempenho de seus servidores e de seus conselheiros, de modo a contribuir para a consecução de sua missão;

9.2.7 divulgue as listas tríplices elaboradas pela Receita Federal do Brasil e pelas Entidades e os respectivos currículos mínimos dos candidatos e dos aprovados no processo de seleção de conselheiros no sítio do Carf, com o propósito de atender ao disposto em seu Regimento Interno, Portaria MF 343/2015, e promover a transparência ativa prevista na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2012;

9.2.8. desenvolva a Gestão do Conhecimento alinhada à Gestão de Pessoas, considerando sobretudo o mapeamento de competências e estratégias para retenção do conhecimento e para mitigação de sua perda tácita, gerada pela rotatividade dos conselheiros;

9.2.9. com intuito de desenvolver as atividades correcionais dispostas no Regimento Interno, estabeleça rotinas para tratamento de denúncias encaminhadas à Ouvidoria do Ministério da Fazenda ou ao próprio Carf, crie rotinas de acompanhamento de processos disciplinares instaurados contra servidores e conselheiros do Carf e estabeleça políticas de conscientização de infrações disciplinares;

9.2.10. instale a Comissão de Ética, priorizando a elaboração do Código de Ética ou Conduta dos agentes públicos do Carf, e crie políticas de conscientização de infrações éticas, com o propósito de atender ao disposto na Portaria Carf 21/2015 e desenvolver a gestão da ética;

9.2.11. com intuito de desenvolver as práticas de fomento ao controle social e fortalecer a relação com os cidadãos,

9.2.11.1. crie canais para recebimento de denúncias e links específicos na página do Carf na internet;

9.2.11.2. divulgue os canais de comunicação para o público interno e externo;

9.2.11.3. insira o Carf como órgão destinatário no e-SIC e elabore rotinas para garantir a atualização e a tempestividade das informações gerenciais sobre as atividades desempenhadas pelo Carf em seu sítio;

9.2.11.4. formalize e implemente Política de Segurança da Informação e Comunicação no órgão, com o propósito de atender ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR 1, de 13 de junho de 2008;

9.3. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

9.3.1. proceda aos ajustes no Regimento Interno do Carf decorrentes de eventual implementação da padronização de carga de processos a serem periodicamente distribuídos aos conselheiros, mediante alteração do disposto no Anexo II, artigo 49, parágrafo 3º desse normativo;

9.3.2. elabore estudos que sirvam de base para avaliar a oportunidade e a conveniência de se manter o atual modelo paritário de composição do Carf, com o propósito de mitigar o risco de conflito de interesse inerente à atual estrutura;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda e ao Carf, em conjunto, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que elaborem proposta de reforma administrativa que responda às principais causas de intempestividade do Carf, com vistas a promover o efetivo cumprimento de sua missão institucional, com a devida observância dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo, previstos, respectivamente, nos artigos 37 e 5º, inciso LXXVIII, da Carta Magna;

9.5. autorizar a publicação conjunta, pelo TCU e pela Controladoria Geral da União, do relatório e do voto que fun-

damentam o presente acórdão, nas páginas da internet de ambas as instituições;

9.6. determinar à Controladoria-Geral da União, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que nas próximas contas anuais do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais que vier a analisar, verifique o cumprimento das deliberações constantes do presente acórdão, relatando a este Tribunal suas conclusões;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que apresente no prazo de 60 dias proposta de auditoria nos procedimentos finalísticos do Carf;

9.8. remeter cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, para:

9.8.1. o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;

9.8.2. o Ministério da Fazenda;

9.8.3. a comissão Parlamentar de Inquérito do Carf;

9.8.4. a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.8.5. a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;

9.8.6. a Receita Federal do Brasil;

9.8.7. a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

9.8.8. a Casa Civil da Presidência da República;

9.9. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

**10.** Ata nº 15/2016 – Plenário.

**11.** Data da Sessão: 4/5/2016 – Ordinária.

**12.** Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1076-15/16-P.

**13.** Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

**Presidente**

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

**Relator**

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

**Procurador-Geral**

## **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)  
Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda)

## **Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)  
Secretaria de Comunicação (Secom)  
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

## **Projeto Gráfico, Diagramação e Capa**

NCE

## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda)  
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III Sala 317  
70042900 Brasília - DF  
Tel.: (61) 61- 3316-7371  
secexfazen@tcu.gov.br

## **Ouvidoria**

Tel.: 0800 644 1500  
ouvidoria@tcu.gov.br  
Impresso pela Sesap/Segedam

## **MISSÃO**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

## **VISÃO**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

Acesse aqui outras  
publicações

