



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
Gabinete do Ministro  
SAUS Quadra 01 Bloco A, Ed. Darcy Ribeiro - Bairro Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70.070-90  
Telefone: 61 2020-7242/7241 e - www.cgu.gov.br

Ofício nº 50619/2015/GM-CGU

Brasília, 17 de dezembro de 2015.

A Sua Excelência o Senhor  
**Senador ATAÍDES OLIVEIRA**  
Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do CARF  
Praça dos Três Poderes – Senado Federal  
Anexo II, Ala Alexandre Costa, sala 15 - subsolo  
70.165-900 – Brasília-DF

**Assunto: Resposta ao Ofício nº 017/2015 - CPICARF.**

Senhor Presidente,

Em complementação ao Ofício nº 14.869/2015/GM/CGU-PR, de 26 de junho de 2015, que respondeu ao Ofício nº 017/2015-CPICARF, o qual encaminhou o Requerimento nº 097/2015-CPICARF, encaminho, em anexo, a Nota Técnica nº 2066/2015/DEFAZ II/DE/SFC/CGU-PR, de 17/12/2015, que consolida os resultados da auditoria realizada por esta Controladoria-Geral da União/CGU sobre os procedimentos administrativos praticados pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais/CARF.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **VALDIR MOYSÉS SIMÃO, Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União**, em 17/12/2015, às 18:34, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento na Medida Provisória nº 2.200-2, de 2001 e na portaria nº 1.664 de 29 de junho de 2015 da Controladoria-Geral da União.

Nº de Série do Certificado: 101026



0010116 DE28078B

*Reinilson Prado*  
Analista Legislativo

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00190.100233/2015-14

SEI nº 0010116

*Recebido em*  
*18.12.15*  
*AS 10h*



## PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

SAS Q. 1 Bloco "A", Ed. Darcy Ribeiro, 5º andar sala 520 – 70.070-905 – Caixa Postal: 3772

Tel: 2020-7223 – email: [sfcdcfzd@cgu.gov.br](mailto:sfcdcfzd@cgu.gov.br)

### NOTA TÉCNICA Nº 2066/2015/DEFAZ II/DE/SFC/CGU-PR

**Assunto:** em resposta ao Ofício nº 122/2015/CFFC-P, de 21/05/2015, apresenta achados de auditoria realizada no CARF.

Senhor Diretor,

A presente Nota Técnica trata do atendimento pela Controladoria-Geral da União-CGU em relação ao Ofício nº 122/2015/CFFC-P, de 21/05/2015, que encaminhou o Requerimento de Informação nº 94/2015, com solicitação de auditoria em procedimentos administrativos praticados pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais CARF.

#### I – INTRODUÇÃO

2. Trata-se de auditoria operacional conjunta realizada pela CGU e pelo Tribunal de contas da União-TCU no CARF, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Fazenda ao qual compete julgar, em segunda instância, os processos de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil.

3. Em decorrência de informações geradas pela “Operação Zelotes”, investigação com participação da Polícia Federal, do Ministério Público, da Corregedoria do Ministério da Fazenda e da Receita Federal do Brasil sobre um esquema bilionário de redução e anulação de créditos tributários de grandes empresas com o suposto envolvimento de conselheiros e servidores do CARF, foi criada, no âmbito do Senado Federal, a Comissão Parlamentar de Inquérito do CARF e no Tribunal de Contas da União, determinada a realização de auditoria operacional no referido órgão, por meio do despacho do Ministro Relator Raimundo Carreiro, em 26/5/2015.

4. Em 21/05/2015, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requereu à CGU, por meio Ofício supramencionado, a realização de auditoria sobre os procedimentos administrativos praticados pelo CARF, com ênfase na verificação do cumprimento de aspectos regimentais relacionados à:

- a. Escolha dos conselheiros;
- b. Distribuição de processos;



9

- c. Procedimentos relacionados ao trâmite e regras de julgamento, incluídos os pedidos de transferência;
- d. Processamento de eventuais impedimentos de conselheiros;
- e. Atuação correcional no órgão, incluindo o cumprimento dos direitos e deveres dos conselheiros; e
- f. Outros aspectos relevantes, entendidos pela CGU como necessários à boa gestão do CARF.

5. Em razão da convergência e da complementariedade das ações de auditoria a serem empreendidas por ambos os órgãos de controle, optou-se pela realização dos trabalhos de forma conjunta, com o intuito de otimizar o potencial sinérgico de ambos órgãos de controle e de evitar duplicidades de esforços e sobrecarga de demandas ao órgão jurisdicionado. Por meio do despacho de 10/7/2015 do ministro Relator Raimundo Carreiro (peça nº 14 do Processo TCU nº 011.645/2015-6) foi autorizada a Auditoria Conjunta, nos termos da Portaria de Fiscalização TCU nº 660, de 15/7/2015, e normas desta CGU.

6. Quanto ao escopo dos trabalhos, 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, coube à CGU analisar, em nível institucional, a estrutura e a governança do órgão e, ao TCU analisar, em nível operacional, o fluxo dos processos administrativos fiscais – Pafs, desde o seu ingresso até o julgamento e a saída do órgão.

7. As análises realizadas voltaram-se principalmente para o aperfeiçoamento da integridade do órgão, haja vista o fato de as constatações efetuadas na “Operação Zelotes” evidenciarem fragilidades relacionadas integridade na entidade. 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?”*.

8. Cumpre destacar que 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.

## II – DO RESULTADO DA AUDITORIA

9. Em virtude da divisão do escopo do trabalho, a CGU analisou os canais destinados ao controle social, a gestão da ética e do conhecimento no âmbito do CARF, a escolha dos conselheiros, a atuação correcional e a responsabilização, a política de segurança da informação, e o sistema paritário. As análises sobre os aspectos da distribuição de processos e dos procedimentos de trâmite e regras de julgamento foram realizadas pelo TCU.

10. Os principais critérios adotados pela CGU 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 OCDE para Integridade no Setor Público, o documento da OCDE: Transparência e Responsabilização no Setor Público, a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesse), o Decreto 6.029/2007 (Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal), o Decreto 5.480/2005 (Sistema de Correição do Poder Executivo Federal), o Decreto nº 3.505/2000 (Política de Segurança da Informação nos



órgãos e entidades da Administração Pública Federal), a Instrução Normativa nº 1, de 13/06/2008, do Gabinete de Segurança Institucional/Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, a Norma complementar nº 03/IN01/DSIC/GSI/PR, de 30/06/2009, e os anais do III Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação (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).

11. Cabe destacar, devido a sua importância para a compreensão dos apontamentos realizados, que o *framework* da OCDE para Integridade no Setor Público entende que a corrupção pode ser vista como um sintoma de uma falha sistêmica. É um fenômeno que busca não ser visto, o que resulta em uma dificuldade natural na sua medição precisa e científica. Dessa forma, entende a OCDE que a melhor abordagem deve ser focar no “oposto” da corrupção, ou seja, a integridade.

12. Mesmo sendo impossível avaliar todo o nível de integridade da organização é possível identificar forças e fraquezas de instrumentos de política, ajudando a construir uma “Infraestrutura Ética” (institutos, sistemas e mecanismos de promoção da integridade e prevenção da corrupção).

13. A OCDE divide os elementos da “Infraestrutura Ética” de acordo com a função que ele exerce:

- a. Orientação: é provida por um comprometimento da liderança; declaração de valores; padrão de conduta; atividade de socialização; treinamento; e aconselhamento.
- b. Gerenciamento: responsável por coordenar as ações diversas e sua constante integração na administração pública.
- c. Controle: assegurado através de um arcabouço legal eficaz que regulamenta os padrões e comportamento dos servidores públicos; um eficaz mecanismo de controle interno e externo; mecanismos de transparência; e independência na execução de investigações e acusações.

14. A metodologia adotada no planejamento desta fiscalização compreendeu, além dos procedimentos realizados em conjunto com a equipe de auditoria do TCU para identificar os pontos críticos nos procedimentos operacionais relativos aos processos administrativos a serem julgados pelo CARF; o mapeamento da rede de governança da integridade do CARF. Para o mapeamento, foram utilizadas as premissas do método de *design thinking*, o qual busca fazer uma análise aprofundada de um determinado problema, ou seja, mapear a cultura, os contextos, as experiências pessoais e os processos, a fim de permitir diagnosticar causas e consequentemente encontrar soluções. Foram mapeados os elementos de governança, no âmbito 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 desses elementos para a promoção de integridade do órgão, que resultaram em um diagrama de afinidades.

15. Como fonte de evidências, a metodologia de coleta de dados aplicada pela CGU abrangeu a indagação escrita ao CARF, ao Ministério da Fazenda e ao Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Pernambuco (TATE-PE), por meio de Solicitações de Auditoria e Ofícios; documentos, quais sejam: informações e impressos administrativos, legislações, notícias e extrato da entrevista realizada pelo TCU. Realizou-se a triangulação de evidências a fim de aprimorar sua confiabilidade e validade.



16. Na etapa de análise de dados, a principal metodologia utilizada pela CGU foi a análise de conteúdo. Ressaltamos que o trabalho de auditoria conjunta proporciona validação mútua dos achados com a equipe do outro órgão de controle, o que gera maior robustez à conclusão dos trabalhos realizados.

17. O trabalho da CGU foi limitado em razão da negativa ao pedido, realizado por meio do Ofício nº 14460/2015/DEFAZ II/DE/SFC/CGU-PR, de 22/06/2015, de acesso ao sistema DW do e-processo por parte dos servidores da equipe de auditoria. O pedido foi negado, por meio do Ofício nº 65/GAB/PRES/CARF/MF, de 15/9/2015, por alegação de sigilo fiscal previsto no caput do art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN).

18. Em resposta à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, apresentam-se, em **anexo**, os achados desta Controladoria com relação à auditoria operacional.

19. A equipe de auditoria da CGU identificou os seguintes achados:

A.1 - Deficiências nos instrumentos disponibilizados pelo CARF com vistas a fomentar o controle social;

A.2 – Ausência de mecanismos relacionados à Gestão da Ética;

A.3 - Precariedade no processo de responsabilização de infrações disciplinares;

A.4 - Ausência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação formalmente constituída;

A.5 - Ausência de transparência no processo de seleção dos conselheiros representantes dos contribuintes;

A.6 - Fragilidades na gestão de conhecimento no que tange ao capital intelectual dos conselheiros; e

A.7 - Fragilidades estruturais na paridade estabelecida para o CARF.

20. Com relação aos achados identificados pela equipe de auditoria do TCU, eles comporão o Relatório Final da auditoria conjunta, porém, no momento, ainda em instrução pela Unidade Técnica e posterior deliberação do TCU.

21. Em função dos apontamentos, foram propostas as seguintes recomendações:

a. ao CARF

i. a criação de canal para recebimento de denúncias e/ou links específicos no sítio do CARF; divulgação dos canais de comunicação para o público interno e externo; inserção do CARF como órgão destinatário no e-SIC; e elaboração de rotinas para garantir a atualização e a tempestividade das informações gerenciais sobre as atividades desempenhadas pelo CARF em seu sítio.

ii. a instalação da Comissão de Ética, priorizando a elaboração do Código de Ética ou Conduta dos agentes públicos, considerando as atividades desempenhadas no órgão; e criação de políticas de conscientização de infrações éticas, tendo em vista as atividades desempenhadas no CARF.



- iii. o estabelecimento de rotinas para tratamento de denúncias encaminhadas à Ouvidoria ou ao próprio CARF; criação de rotinas de acompanhamento de processos disciplinares instaurados contra servidores e conselheiros do CARF; e criação de políticas de conscientização de infrações disciplinares.
  - iv. que formalize e implemente a Política de Segurança da Informação e Comunicação no seu âmbito.
  - v. que seja divulgada as listas tríplices elaboradas pela Receita Federal do Brasil e pelas Entidades e os respectivos currículos mínimos dos candidatos no sítio do CARF antes e depois do início do processo de seleção, conforme disposto no Regimento Interno do CARF.
  - vi. que busque junto ao Ministério da Fazenda a criação de um corpo técnico de servidores próprios do CARF permitindo o auxílio permanente de questões que exijam o conhecimento acumulado, bem como realize capacitações para disseminar as práticas de Gestão do Conhecimento, considerando o mapeamento prévio das competências atinentes ao CARF.
- b. ao Ministério da Fazenda que elabore estudos que sirvam de base para avaliar a oportunidade e a conveniência de se manter o modelo paritário de composição do CARF.
22. Ressalta-se que as propostas de encaminhamento com recomendações constantes nos achados ainda não foram encaminhadas ao CARF na forma de relatório final da auditoria conjunta em virtude de estar fase de instrução no âmbito do TCU.

### III – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento da presente Nota Técnica para apreciação do Sr. Secretário Federal de Controle Interno e posterior remessa à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle como resposta ao Ofício nº 122/2015/CFFC-P, de 21/5/2015.
24. O servidor listado a seguir que não tiver sua assinatura aposta nesta nota técnica não estava presente, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuou efetivamente como membro da equipe responsável pela ação de controle.

Brasília, 17 de dezembro de 2015.

  
**AMÉRICO CORDEIRO VIEIRA NETO**  
Analista de Finanças e Controle

  
**CECÍLIA TORRES VITOR SABINO**  
Analista de Finanças e Controle

**AIRSON DE ARAUJO SOUZA**  
Chefe de Divisão



9

De acordo. Encaminhe-se ao Diretor de Auditoria da Área Econômica.

Brasília, 17 de dezembro de 2015.



**KAREN CRISTINA CREMER FRANCISCO SÁ TELES**  
Coordenadora-Geral de Auditoria da Área Fazendária II - Substituta

De acordo. Encaminhe-se na forma proposta.

Brasília, 17 de dezembro de 2015.



**JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ**  
Diretor de Auditoria da Área Econômica



## ANEXO I – Achados da Auditoria Operacional no CARF

### A.1 - 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 nº 10.824/SE-MF, de 29/09/2015, em período maior, ou seja, entre 2009 e 2014, foram registradas apenas cinco denúncias na Ouvidoria do Ministério da Fazenda (MF). Ressalta-se que não havia um canal de denúncia específico para o CARF, assim como ouvidoria própria, tampouco redirecionamento para Ouvidoria do MF, unidade responsável pelo sistema de ouvidoria no âmbito do Ministério da Fazenda.

Atualmente, no sítio do Conselho, os canais de comunicação para o cidadão estão consubstanciados em um *link* para ouvidoria do Ministério da Fazenda, o qual era inexistente até setembro de 2015, tendo este sido inserido somente em 02/09/2015, durante a realização da presente Auditoria.

De acordo com Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18/11/2011, em seu artigo 3º constam os procedimentos necessários para assegurar o acesso à informação, com destaque para os seguintes: divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; e 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.

Ainda quanto à obtenção de informação, o Decreto nº 7.724, de 16/05/2012, que regulamenta 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 07/04/2001, artigo 8º, atribui ao Sistema 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; e 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 16/05/2012, 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: ausência de acesso à Ouvidoria do MF no sítio do CARF; o CARF não constar no e-SIC como órgão destinatário; e ausência de disponibilização de relatórios gerenciais, além da disparidade 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, não fomentá-lo pode acarretar, dentre 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 – que o registro direto da denúncia no sítio do CARF.

Por meio do Ofício nº 89/GAB/PRES/CARF/MF, de 24/11/2015 (em resposta à versão preliminar dos achados de auditoria), 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/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 nº 89/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 Receita Federal do Brasil (RFB), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Escola de Administração Fazendária (ESAF), como órgãos destinatários.

Ressalta-se que os pedidos registrados no e-SIC, direcionados aos órgãos citados, são encaminhados primeiramente ao MF e depois repassados aos órgãos selecionados. 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 06/11/2015, 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, Comissão de Ética e Corregedoria.



Convém destacar a publicação “Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer”, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (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 de Acesso à Informação (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 se 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 recomendado ao CARF a criação de canal para recebimento de denúncias e/ou links específicos no sítio do CARF; divulgação dos canais de comunicação para o público interno e externo; inserção do CARF como órgão destinatário no e-SIC; e elaboração de rotinas para garantir a atualização e a tempestividade das informações gerenciais sobre as atividades desempenhadas pelo CARF em seu sítio.

## **A.2 – Ausência de mecanismos relacionados à Gestão da Ética.**

A Comissão de Ética do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CE-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 nº 64/GAB/PRES/CARF/MF, de 04/09/2015, item 1, letra “a”, o CARF informou que, naquela ocasião, o processo de seleção para designação dos membros da Comissão de Ética 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 Ministério da Fazenda, Ofício nº 10.804/SE-MF, de 23/09/2015, item 1, letra “a”, a Comissão de Ética do CARF seria efetivamente instalada nos próximos dias a contar do referido ofício.

Cabe registrar que, no período de inexistência da Comissão de Ética do CARF, competia à Comissão de Ética Pública Setorial do Ministério da Fazenda (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, 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 do Conselho com o TCU, parte 1, pergunta 3, não há adoção de práticas de divulgação da atuação da Corregedoria do Ministério da Fazenda no CARF. Há, segundo o Ofício nº 10.804/SE-MF, de 23/09/2015, item 1, letra “e”, a Cartilha Orientações sobre a Ética Pública acerca do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil, porém, a citada Cartilha é destinada aos membros da alta administração e passou a ser divulgada a partir de agosto de 2015. Assim, observa-se que inexistiu disseminação de condutas éticas, por meio de cartilhas ou orientações, ao servidor público do CARF não pertencente à alta administração.

O Decreto nº 6.029, de 01/02/2007, 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, somente em 28/04/2015, foi criada a Comissão de Ética do CARF (CE-CARF), por meio da Portaria CARF nº 21, em atendimento ao artigo 5º do referido Decreto. A Portaria CARF nº 21, de 28/04/2015, que criou a CE-CARF, 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 Comissão de Ética do 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 conselheiros do CARF e, conseqüentemente, potencializa o risco de corrupção no ambiente do órgão.

Cabe destacar, apesar dos avanços relatados pelo CARF, no Ofício nº 89/GAB/PRES/CARF/MF de 24/11/2015, 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 Comissão de Ética 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 Comissão de Ética 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 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 nº 21/2015, fragiliza a implementação da cultura da gestão da ética.

Posto isso, com o propósito de atender ao disposto na Portaria CARF nº 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 criação de políticas de conscientização de infrações éticas, tendo em vista as atividades desempenhadas no CARF.

### **A.3 – Precariedade no processo de responsabilização de infrações disciplinares.**

Observa-se no período de 2009 a 2014 uma ausência de atividade correccional por parte do CARF, quanto à instauração de sindicâncias ou Processos Administrativos Disciplinares (PAD), bem como não comunicação de indícios de infrações disciplinares e acompanhamento dos processos instaurados na Corregedoria do MF, considerando as atribuições regimentais do Conselho. Observa-se 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 Ministério da Fazenda, conforme item “4.a” do Ofício nº 10.824/SE-MF, de 29/09/2015, e apresentadas cinco denúncias no SisOuvidor, conforme item “3.c” do Ofício nº 10.824/SE-MF, de 29/09/2015, não houve, por parte do CARF, desde a sua criação, em 2008, nenhuma interação com a Corregedoria do Ministério da Fazenda, bem como nenhuma instauração ou acompanhamento de processos disciplinares no âmbito do CARF, conforme item “4.a” do Ofício nº 64/GAB/PRES/CARF/MF, de 04/09/2015, onde é informado que somente a Corregedoria do Ministérios da Fazenda 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 22/06/2009, e a Portaria nº 343, de 09/06/2015.

A Portaria nº 256, de 22/06/2009, dispõe em seu Art. 3º, inciso X, que era atribuição do Presidente do CARF:

*X – instaurar sindicância ou processo administrativo disciplinar quando tiver ciência de irregularidade no âmbito do CARF, a ser conduzido nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 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, e*
- c) *julgar sindicância e processos administrativos disciplinares;*

O Regimento atual, formalizado pela Portaria nº 343, de 09/06/2015, no entanto, modificou as atribuições do Presidente referente a processos disciplinares dispondo em seu Art. 3º, inciso X, que compete ao Presidente:

*X – comunicar à Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda indícios de infrações administrativas de que a trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e legislação correlata;*

Ainda, foi atribuído ao Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros (CSC) em seu ANEXO III, Art.1º, inciso V, o seguinte:

*V – tomar ciência de processos administrativos disciplinares instaurados contra conselheiros e de processos em tramitação no âmbito da Comissão de Ética do CARF.*

Assim, as atividades correcionais referentes ao julgamento administrativo foram transferidas para à Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda, permanecendo ao 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 correcionais no âmbito do CARF.

Conforme se depreende das informações obtidas junto ao CARF, não houve ações correcionais por parte deste, porque inexistem rotinas de acompanhamento de processos correcionais, 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 no longo prazo pode ser vista como local onde as normas, 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; e (ii) controle: uma vez que o antigo e 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 nº 89/GAB/PRES/CARF/MF de 24/11/2015, em resposta à versão preliminar dos achados de auditoria, que a Auditoria Interna será a responsável por acompanhar rotinas correcionais e efetuar tratamento de denúncias, a portaria de designação do chefe para a área foi efetuada somente em 15/09/2015, pela Portaria CARF nº 58/2015, 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.

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

#### **A.4 - 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, 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 seja autorizado a acessá-la, mitigando os riscos de uso indevido de informação.

Uma ferramenta essencial na busca da integridade e 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 23/09/2015.

A importância da Política de Segurança da Informação está amplamente ressaltada em diversos normativos.

A Instrução Normativa nº 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 indireta, 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 tecnologia da informação e comunicações.

O Decreto nº 3.505/2000 institui, por sua vez, a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) com o objetivo principal de dotar os órgãos



9

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. O citado 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 Política de Segurança da Informação já existente ou a ser implementada.

Também, tem-se a Norma complementar nº 03/IN01/DSIC/GSI/PR, de 30/06/2009, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para elaboração, institucionalização, divulgação e atualização da Política de Segurança da Informação e Comunicações (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 inexistia uma Política de Segurança da Informação (POSIC) formalizada no âmbito do CARF.

No item “1.a” do Ofício nº 67/GAB/PRES/CARF/MF, de 23/09/2015, o CARF informa que a razão da inexistência da POSIC se deve à sua não priorização nas ações de governança do órgão.

Destaca-se que, uma vez que é objetivo da POSIC, conforme Decreto nº 3.505/2000, 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, pode-se afirmar que a informação é o ativo mais valioso do CARF.

A política de segurança da informação é o documento que contém as diretrizes da instituição quanto ao tratamento da segurança dessa informação. Em geral, esse é o documento da gestão 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 nº 89/GAB/PRES/CARF/MF de 24/11/2015, 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 política de segurança da informação 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 por exemplo o COBIT (Control



Objectives for Information and related Technology) 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 o 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 informações 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 deve ser implementado 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 Política de Segurança da Informação 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 essa 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 política de segurança da informação para toda a organização.

Posto isso, com o propósito de atender ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 1, de 13 de junho de 2008, de forma a possibilitar uma resposta aos riscos de informação, propõe-se que o CARF formalize e implemente a Política de Segurança da Informação e Comunicação no seu âmbito.

#### **A.5 - 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 tríplexes e dos currículos mínimos dos candidatos e dos aprovados no processo seletivo de conselheiros.

Consoante o atual regimento interno do CARF - Portaria MF nº 343, de 09/06/2015, as listas tríplexes das representações devem ser encaminhadas ao Comitê de Seleção de Conselheiros (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, item 2, letra “c”, foi informado que o órgão decidiu publicar apenas os currículos dos candidatos aprovados, não contemplando, dessa forma, a publicação das listas tríplexes. Todavia, conforme consulta realizada em 14/10/2015, não se verificou nem mesmo a publicação dos currículos dos aprovados no sítio do CARF.

De acordo com o CARF, no expediente acima citado, o motivo da infringência 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.

Contudo, essa falta de transparência resulta em risco de favorecimento na escolha do conselheiro, uma vez que tais ações reduzem a possibilidade de haver controle social no processo de seleção dos conselheiros. O controle social é uma ferramenta que busca a prevenção dos desvios éticos. Quando o controle social é prejudicado têm-se, conseqüentemente, um aumento do risco de corrupção.





Além de um mero cumprimento de norma, a publicação da lista tríplice e dos currículos dos candidatos e, conseqüentemente, dos aprovados 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 Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros (CSC).

Em que pese a publicação dos currículos dos conselheiros a partir do dia 11/11/2015, conforme relatado pelo CARF no Ofício nº 89/GAB/PRES/CARF/MF de 24/11/2015, 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 todo o processo de seleção.

Dessa forma, entende-se ser de suma importância que o CARF alinhe-se às boas práticas apresentadas pela OCDE, no sentido de que maior abertura, transparência e responsabilização devem se tornar princípios orientadores para os governos. A transparência é fundamental porque propicia um controle social e institucional que busca mitigar desvios éticos.

Posto isso, com o propósito de atender ao disposto no Regimento Interno, bem como o estímulo a transparência pública, propõe-se que seja divulgada as listas tríplices elaboradas pela Receita Federal do Brasil e pelas Entidades e os respectivos currículos mínimos dos candidatos no sítio do CARF antes e depois do início do processo de seleção, conforme disposto no Regimento Interno do CARF.

#### **A.6 - 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 sociedade. Essa abordagem privilegia a manutenção da memória organizacional, mapeamento, sistematização e 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/GAB/PRES/CARF/MF, de 07/10/2015, que utilizou a avaliação de currículos, agrupados por listas tríplices, 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 art. 5º da Portaria nº 343, de 09/06/2015, e não foi adotada nas últimas seleções.

Quanto aos treinamentos e capacitações, o Conselho informou, conforme extrato de entrevista TCU, realizada no dia 1º de setembro de 2015, que estes ocorrem de forma reativa e que não há mapeamento de competências, prejudicando a identificação, sistematização e disseminação do conhecimento. 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.

O processo seletivo ainda não 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), compromete o tempo de atingimento da maturidade profissional dos conselheiros, podendo impactar também na qualidade dos julgados.

Também, após a aquisição dessa maturidade profissional, há uma perda tácita de conhecimento, em decorrência da rotatividade, 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 *turnover* pelo CARF e pelo TATE-PE, conforme item “1.d” do Ofício 74/GAB/PRES/CARF/MF, de 07/10/2015 e Ofício - N.º 121/2015-PRES.TATE, de 25/09/2015, respectivamente.

Por fim, ressalta-se que essa perda de conhecimento está diretamente relacionada à manutenção da memória organizacional do CARF e com o conceito de *path dependence* ou dependência do caminho, ou seja, os resultados de uma instituição dependem de sua história, da trajetória escolhida.

A situação identificada fragiliza o desenvolvimento dos modelos mais recentes sobre a teoria administrativa da Gestão do Conhecimento, considerando o disposto no III Congresso Internacional de 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 tecnologias de informação (TI), é necessário espaço cognitivo para criação do conhecimento e seu compartilhamento pelas pessoas. É imprescindível estimular o aprendizado, propiciando mudança de mentalidade, transformando a maneira de pensar, agir e fazer, sendo, portanto, a gestão de pessoas fundamental para o desenvolvimento da gestão do conhecimento organizacional. Os elementos construtivos da gestão do conhecimento devem ser dirigidos para o uso eficiente do conhecimento individual e organizacional, no intuito de contribuir para o alcance da missão institucional e da efetividade dos serviços prestados à sociedade.

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, mapeamento, sistematização e 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.

Nesse sentido, convém destacar também a noção de *path dependence*, conceito cada vez mais presente nos estudos organizacionais, o qual considera que a história ou trajetória de uma instituição ao longo do tempo é o que determina os resultados obtidos em seu momento atual e o que pode influenciar diretamente os resultados futuros.



Conforme se depreende das informações obtidas junto ao CARF, a causa de se ter atualmente um alto risco relacionado à aquisição, aperfeiçoamento e manutenção do conhecimento técnico necessário aos trabalhos no CARF é resultante da soma de diversos fatores: a) Ausência de plano de capacitação; b) Ausência de mapeamento de competências; c) Processo seletivo não consolidado; e d) Exigência legal da rotatividade dos conselheiros.

As fragilidades identificadas no processo licitatório 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 em deficiências na trajetória para alcance da missão institucional. Dessa forma, entende-se que o cenário atual encontrado no CARF resulta em um risco de se ter uma perda significativa do principal produto ofertado à sociedade: qualidade dos julgados.

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.

Apesar dos esforços necessários para promover o capital intelectual do CARF, há uma perda tácita do conhecimento adquirido pelos conselheiros, em decorrência da rotatividade (devido ao período de mandato e possíveis reconduções), afetando a memória organizacional e o *path dependence* do Conselho para alcance de sua missão institucional, sendo relevante estudar as medidas estruturais e de gestão necessárias para mitigar esses efeitos.

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-longo prazo, a imagem do Conselho perante a sociedade.

Posto isso, com o propósito de implementar a Gestão do Conhecimento alinhada à Gestão de Pessoas, propõe-se que o CARF busque junto ao Ministério da Fazenda a criação de um corpo técnico de servidores próprios do CARF permitindo o auxílio permanente de questões que exijam o conhecimento acumulado, bem como realize capacitações para disseminar as práticas de Gestão do Conhecimento, considerando o mapeamento prévio das competências atinentes ao CARF.



#### **A.7 - Fragilidades estruturais na paridade estabelecida para o CARF.**

Verifica-se existência 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.

No processo de seleção dos conselheiros, utiliza-se lista triplíce elaborada pela Secretaria a Receita Federal do Brasil (RFB), no caso dos conselheiros representantes da Fazenda Nacional, e pelas confederações representativas de categorias econômicas de nível nacional e pelas centrais sindicais, no caso dos conselheiros representantes dos contribuintes. As listas são encaminhadas ao Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros (CSC) e, por fim, o Ministro da Fazenda designa os conselheiros. Existe uma etapa a mais para a escolha dos conselheiros fazendários, que é conhecida como processo seletivo interno (PSI).

Quanto à vinculação, decorrente do processo de seleção, verifica-se no artigo 28 do Anexo II do Regimento Interno do CARF (Portaria MF nº 343, de 9 de junho de 2015) que os conselheiros representantes dos contribuintes são indicados pelas confederações e centrais sindicais, já 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 ao invés 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 um dever implícito de 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 serem representadas no Conselho. Já os conselheiros representantes da Fazenda são todos de origem da RFB, sendo que existem outros órgãos públicos federais, cujos servidores também têm conhecimento e ligação com o tema Recursos Fiscais.

Relativamente ao exercício do mandato, não há exclusividade para os conselheiros representantes dos contribuintes, conforme Ofício nº 74/GAB/PRES/CARF/MF, de 07/10/2015, ao passo que o Regimento Interno do CARF (Portaria MF nº 343, de 09/06/2015) determina, em seu art. 35 do Anexo II, regime de dedicação integral e exclusiva para os conselheiros representantes da Fazenda. No entanto, em abril de 2015, o Decreto 8.441/2015 apontou restrições aos conselheiros representantes dos contribuintes quanto ao exercício da profissão fora do CARF, mais especificamente, impõe 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 e os representantes dos Contribuintes receberão a remuneração pelos serviços prestados ao CARF, conforme disposto no Decreto nº 8.441, de 29/04/2015, que instituiu a Gratificação de Presença para compensar a falta da renda dos Conselheiros representantes dos Contribuintes. Em



26/11/2015, foi publicada a Portaria nº 893 disciplinando o citando Decreto. Para que fosse possível a regulamentação da gratificação, foi sancionada a Lei nº 13.191, em 24/11/2015, alterando a Lei nº 13.115, que estima receita e fixa da despesa da União para exercício financeiro de 2015.

Em decorrência do mencionado Decreto, 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 65/2015, em 07/05/2015, com intenção de suspender os efeitos do Decreto nº 8.441, tendo por argumentação, dentre outros motivos, a remuneração que se pretende aos conselheiros contribuintes e, por consequência, a transformação da representação do CARF em pseudo-paritária. A justificativa foi de suposta usurpação do poder regulamentar conferido ao presidente 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 art. 14 do Anexo II do Regimento Interno do CARF (Portaria MF nº 343, de 09/06/2015), 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, aplica-se o processo disciplinar e as penalidades da Lei nº 8.112/1990, bem como a penalidade de perda de mandato do RICARF, enquanto que, para os conselheiros dos contribuintes, aplica-se somente a perda de mandato.

A Lei n.º 12.813, de 16/05/2013, 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”*.

Pelo exposto anteriormente, nota-se que o sistema paritário adotado atualmente no CARF resulta inerentemente nesse 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 da esfera 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 se ter a imparcialidade dos julgados prejudicada, bem como um 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 consequentemente 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 Receita Federal 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. Risco que contraria a visão do CARF de *“ser reconhecido pela excelência nos julgamentos por sua ética, transparência, prudência e cortesia”*.

Atualmente, a metodologia de seleção dos Conselheiros é semelhante à dos cargos de alto escalão definidos na Constituição Federal, cujos julgamentos sempre priorizam o público em detrimento do interesse privado. Por exemplo, tem-se um terço dos Ministros do Tribunal de Contas da União, um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal, os Ministros do Superior Tribunal de Justiça e o Procurador-Geral da República. No entanto, os Conselheiros exercem um cargo cujo julgamento é técnico, semelhante ao de magistrados. Os juízes são imparciais, defendem o cidadão ou a União, conforme determina a legislação ou, na falta de norma específica, a melhor aplicação da *analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito*. *A forma de ingresso dos juízes na carreira da magistratura é imparcial, por meio de concurso público, e a progressão na carreira acontece por merecimento e antiguidade.*

Em relação ao vínculo de origem dos Conselheiros e a 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 comporão 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 Comitê de Acompanhamento, Avaliação e Seleção de Conselheiros (CSC).

O atual Regimento Interno do CARF determina que os conselheiros representantes da Fazenda exerçam o cargo em regime de dedicação integral e exclusiva. Enquanto 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 nº 8.441, de 29/04/2015, foi publicado, estabeleceu-se 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.



G

Em razão dessas restrições, no citado Decreto, 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 Movimento de Defesa dos Advogados juntamente com a Ordem dos Advogados do Brasil, não concordam com a gratificação limitada ao valor da remuneração do cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS nível 5 e solicita equiparação salarial dos conselheiros representantes dos contribuintes aos fazendários. Ao se considerar o que preceitua a Consolidação das Leis Trabalhistas (Decreto-Lei nº 5.452, de 01/05/1943, CLT), art. 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 de mandato.

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 nº 8.441, há o Projeto de Decreto Legislativo nº 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 advocacia, o que faria com que renomados advogados e conselheiros renunciassem coletivamente, o que de fato já aconteceu; e (ii) a gratificação de presença por sessão de julgamento a ser atribuída aos conselheiros representantes dos contribuintes ser inferior aos ganhos auferidos pelos fazendários.

A responsabilização administrativa dos conselheiros representantes dos contribuintes diferente daquela destinada aos fazendários possibilita riscos de corrupção, de desequilíbrio no clima organizacional e à imagem do órgão. Aos representantes da Fazenda Nacional, aplica-se o processo disciplinar e as penalidades da Lei nº 8.112/1990, 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 nº 8.112/1990, 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 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (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”*.

Atualmente, tem-se o referencial do Tribunal Administrativo Tributário do Estado de Pernambuco que optou por acabar com o sistema paritário e selecionar seus conselheiros por



meio de concurso público, eliminando o conflito de interesse existente anteriormente, bem como alinhando-se com os preceitos da OCDE na busca da gestão ética no serviço público.

Posto isso, com o propósito de mitigar o risco de conflito de interesse inerente à atual legislação, propõe-se que o Ministério da Fazenda elabore estudos que sirvam de base para avaliar a oportunidade e a conveniência de se manter o modelo paritário de composição do CARF.



9