



www3.unicentro.br

Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)

ISSN 2177-4153

Disponível em: revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/index



www3.unicentro.br/ppgadm/

Produção de conhecimento e intervenções por grupos em uma Secretaria da Fazenda

Knowledge production and interventions by groups in a Financial Secretariat

Amanda Maciel Carneiro¹ e Fabiano Maury Raupp²

¹ Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil, Doutoranda em Administração, e-mail: amandamcarneiro@hotmail.com

² Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil, Doutorado em Administração, e-mail: fabianoraupp@hotmail.com

Recebido em: 20/09/2022 - Revisado em: 12/11/2022 - Aprovado em: 07/12/2022 - Disponível em: 02/01/2023

Resumo

Este estudo objetiva descrever uma prática de produção de conhecimento e intervenções por grupos de estudo em uma Secretaria da Fazenda Municipal no Sul do Brasil, a partir de uma equipe de auditores fiscais em um município paranaense. Relata a experiência situada na Secretaria da Fazenda Municipal de Paranaguá – PR (SEMFA), focada na Divisão de Fiscalização Tributária (DFT) e desenvolvida de junho a novembro de 2019, cujo propósito ficou assim evidente: geração de conhecimento, tratativa de ações levantadas cujas lacunas ainda não haviam sido sanadas, busca de dados confiáveis e de debates para geração de alternativas, busca de solução de problemas via construção coletiva e apresentação e disseminação do conhecimento. Como implicações práticas, é iniciativa inovadora de cunho estratégico de produção de conhecimento e intervenções, criação e atualização de conhecimentos, envolvimento técnico em mudança, preocupação com melhoria e eficiência, contato com entes públicos e proposições de leis e procedimentos. Contribuições acadêmicas são geradas ao analisar a prática de ações organizacionais voltadas à melhoria dos serviços prestados, e podem ser aproveitadas por outros entes públicos e gestores, oferecendo base para identificação contextualizada de oportunidades de aprimoramento e ampliando as possibilidades de resolução de problemas pela metodologia empregada. Sua relevância se dá na abordagem de estratégias e resultados derivados de um método participativo de solução de problemas e verificação de oportunidades, para trazer aos estudos da Administração a descrição e análise de fenômenos práticos nas organizações, expandindo o leque de pesquisas com ênfase profissional com essa temática.

Palavras-chave: Produção de conhecimento; Grupos de estudo; Serviço público.

Abstract

This study aims to describe a practice of knowledge production and interventions by study groups in a Municipal Treasury Department in southern Brazil, based on a team of tax auditors in a municipality in Paraná. It reports the experience located at the Municipal

Treasury Department of Paranaguá - PR (SEMFA), focused on the Tax Inspection Division (DFT) and developed from June to November 2019, whose purpose was thus evident: generation of knowledge, dealing with actions raised whose gaps had not yet been solved, search for reliable data and debates to generate alternatives, search for problem solutions through collective construction and presentation and dissemination of knowledge. As practical implications, it is an innovative initiative of a strategic nature for the production of knowledge and interventions, creation and updating of knowledge, technical involvement in change, concern for improvement and efficiency, contact with public entities and propositions of laws and procedures. Academic contributions are generated by analyzing the practice of organizational actions aimed at improving the services provided, and can be used by other public entities and managers, providing a basis for the contextualized identification of opportunities for improvement and expanding the possibilities of problem solving by the methodology employed. Its relevance is given in the approach of strategies and results derived from a participatory method of problem solving and verification of opportunities, to bring to Administration studies the description and analysis of practical phenomena in organizations, expanding the range of researches with professional emphasis with this theme.

Key-words: Knowledge production; Study groups; Public Service.

1. Introdução

A pesquisa surgiu da intenção de trazer ao campo dos estudos da Administração a descrição e análise de fenômenos práticos dentro das organizações, buscando expandir o leque de pesquisas com ênfase profissional na solução de problemas e verificação de oportunidades. Ao descrever e analisar uma experiência de produção de conhecimento e intervenções em uma Secretaria da Fazenda Municipal do Sul do Brasil, buscou-se registrar os caminhos e soluções implementadas, trazendo os resultados da prática, bem como os antecedentes e contexto em que a experiência se deu. A análise foi pautada em aliar teoria-prática, na identificação de necessidades, lacunas, implementação de iniciativas de solução e geração de novas oportunidades. A parca literatura acerca de pesquisas que demonstrem as fases de invenção e implementação em produtos e processos inovadores no serviço público brasileiro (SUCUPIRA et al., 2019) foi também grande motivador dessa pesquisa.

A iniciativa envolveu os Auditores Fiscais da Fazenda de Paranaguá (município portuário paranaense) e o Superintendente do setor, com apoio de outros setores da Prefeitura e consulta a entes externos, no contexto da Secretaria da Fazenda Municipal de Paranaguá (SEMFA). O contexto considerou uma pesquisa anteriormente realizada que levantou necessidades do setor no que tange à fiscalização de serviços portuários, somado a uma mudança de gestão e uma década da publicação da lei que rege o principal imposto municipal. Teve como escopo temas inicialmente emergidos do corpo técnico e verificados como críticos pela chefia que comandou os trabalhos (focados na solução de problemas), o que posteriormente se expandiu a medida em que os grupos foram se desenvolvendo (com novos problemas identificados e verificação de oportunidades).

A pesquisa empírica teve como metodologia abordagem qualitativa, em estudo descritivo com enfoque analítico e com fonte documental em relatórios iniciais e produzidos nas reuniões dos grupos. A análise documental se deu com base na relação teoria-prática, desenvolvida ao trazer elementos teóricos e identificá-los com os processos, achados e resultados da experiência relatada. O relato é delimitado no tempo de junho a novembro

de 2019, com antecedentes que incluem pesquisa que se desenvolveu nos dois anos anteriores bem como trabalho incipiente anterior no setor, no espaço da SEMFA. Pode ser compreendido tanto por sua perspectiva temporal-espacial e contribuições daí derivadas em contextos similares, quanto pelas situações-problema e oportunidades relacionadas ao fenômeno de interesse.

Dada esta breve introdução, nas seções seguintes serão explorados o contexto, a situação-problema e oportunidades diagnosticadas. Também são descritos os procedimentos de levantamento de dados, geração de conhecimento e debate de alternativas. Segue a análise da experiência e das contribuições da pesquisa, bem como considerações finais. Finaliza o estudo as referências utilizadas.

2. A realidade investigada

O estudo relata a experiência de produção de conhecimento e intervenções por grupos de estudo na SEMFA, com foco na Divisão de Fiscalização Tributária (DFT), que foi desenvolvida de junho a novembro de 2019. Responsáveis pela auditoria fiscal e fiscalização de tributos dos municípios, os Auditores Fiscais da Fazenda de Paranaguá compõem o corpo de funcionários com autoridade e competência para a realização das atividades de conferência do cumprimento tributário dos contribuintes (PARANAGUÁ, 2011). No total são 19 auditores, sendo um deles vice-prefeito e outro Superintendente da Fazenda - profissionais que atuam de maneira a auxiliar a arrecadação do município e fazer frente às demandas de satisfação da coletividade, motivo de existência da tributação (KAY, 1986; CARRAZZA, 2021).

Em breve e pontual contexto, o Município de Paranaguá faz parte do Estado do Paraná, e comporta um dos maiores portos públicos do país, conhecido nacional e internacionalmente pela exportação de graneis sólidos e pela importação de fertilizantes (não somente, haja vista ser porto multimodal) (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 2022). Dada a intensa atividade que o Porto movimenta, ainda mais importante se fazem atividades comumente atribuídas aos municípios de fiscalização de tributos. O Imposto Sobre Serviços (ISS), já reconhecido pela Ministério da Economia como o maior imposto arrecadador de receita própria municipal (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022), é ainda mais expressivo no Município e muito relacionado às atividades portuárias (IPM SISTEMAS, 2022).

Este contexto já foi alvo de pesquisa desenvolvida por Carneiro, Raupp e Secchi (2020), ao analisarem o processo de fiscalização tributária de ISS no setor portuário do Município de Paranaguá – PR e propor aperfeiçoamentos, cujos dados foram provenientes de pesquisa documental e entrevistas com os auditores fiscais do órgão. Dentre os achados, inúmeras lacunas foram encontradas relacionadas à falta de nivelamento de conhecimento entre os auditores, ambiente complexo e dinâmico impactando em difícil fiscalização, necessidade de capacitação e atualização, falta de norte em fiscalizações, falta de fontes de consulta acessíveis, falta de padrão em respostas de impugnações e processos, falta de conversa entre os entes, possibilidade de uso mais estratégico de sistemas informatizados, existência de referências internas de conhecimento, dentre outras. Foi percebido ainda interesse e disposição dos membros para se envolverem em atividades de melhoria do serviço prestado, a despeito

dos resultados positivos apresentados pelo corpo técnico, sinalizando comprometimento com o *mínus* público e engajamento (CARNEIRO; RAUPP; SECCHI, 2020).

O trabalho empírico constatou ainda a existência de trabalho de campo orientado por chefia realizado em 2012/2013 que visava aprendizado na prática e entendimento de operações em trabalho de intenção informativa, educativa e preventiva (CARNEIRO; RAUPP; SECCHI, 2020L). Em sendo uma das principais atividades dos auditores fiscais do Município a fiscalização e auditoria do ISS, o passar de dez anos da edição da Lei Complementar (LC) 110/2009, que rege o ISS no município (PARANAGUÁ, 2009) somado à ocupação do cargo de chefia imediata do setor pelo mesmo profissional atuante em 2012/2013 geraram o contexto base à experiência a seguir relatada.

3. O diagnóstico realizado

A metodologia sugerida pelo Superintendente da Fazenda para a abordagem de situações-problema e oportunidades foi concebida no contexto acima declarado e com conversas entre os membros do corpo técnico. O propósito da iniciativa ficou assim evidente: geração de conhecimento, tratativa de ações levantadas cujas lacunas ainda não haviam sido sanadas, busca de dados confiáveis e de debates para geração de alternativas, busca de solução de problemas identificados até então e levantados ao longo do processo, construção coletiva de soluções e apresentação e disseminação do conhecimento.

Após reunião departamental em 11 de junho de 2019, foi sugerida a seguinte forma de trabalho e estudo, refinada ao longo do processo, à medida em que fossem surgindo questionamentos e novas ideias: divisão dos Auditores Fiscais em cinco grupos de trabalho, nos quais cada auditor faria parte de pelo menos um, à exceção do chefe do setor, de um auditor licenciado e do auditor que ocupava o cargo de vice-prefeito no momento. Foram previamente determinados os componentes de cada grupo, por trabalhos realizados anteriormente e linhas de maior interesse e afinidade, sugeridos pelo chefe mas passíveis de alteração (o que de fato ocorreu após configuração inicial).

A escolha do conteúdo dos grupos foi feita pela chefia, por percepções próprias de necessidades e percepções advindas do contexto, de discussões anteriores e das conversas relatadas. Cada grupo foi responsável por um tópico que, embora inicialmente pré-concebido em seu escopo, poderia ser ampliado ao longo dos trabalhos, como de fato aconteceu. O início dos trabalhos se deu na semana seguinte, com reuniões grupais semanais de duração prevista de uma hora, o que normalmente se estendeu a duas horas aproximadamente.

Cada reunião foi mediada pelo Superintendente da Fazenda, que questionava o andamento dos trabalhos e os resultados das ações nas reuniões presenciais que ocorriam em um dia específico da semana. O grupo 1, por exemplo, foi responsável pelo tema “Legislação Tributária”, e se encontrava todas às sextas-feiras, das 14h-15h, com muitas reuniões que ultrapassavam as 16h. Demais informações podem ser verificadas na Figura 1 abaixo.

Quando algum integrante estava de férias ou não podia comparecer, por vezes era temporariamente substituído por outro (principalmente no início dos trabalhos, ou quando o afastamento era de um prazo maior) ou informado dos acontecimentos no seu retorno. A partir de cada reunião era gerado um relatório de numeração sequencial com o nome do grupo, os membros presentes, data da reunião, ações preliminares e definições para a próxima reunião. Todos os presentes assinavam e ficavam com uma cópia, também

disponível em pasta em rede, para que lembrassem o que foi definido e pudessem consultar a qualquer momento tanto a situação dos seus trabalhos quanto a de outros grupos.

O desenvolvimento das atividades se deu com debates, pesquisa, cocriação de soluções e compartilhamento de conhecimentos. Além das demandas que deram início aos grupos, outras foram surgindo ao longo dos trabalhos (como, por exemplo, a criação de um cadastro para empresas estabelecidas fora do Município, um projeto de carteira de identificação funcional e crachá, um estudo sobre oferta de benefícios a pessoas físicas que solicitarem nota fiscal e um estudo sobre viabilidade de novos prazos para certidões de débito), frutos de pesquisas, de demandas dos membros do grupo ou de outros grupos ou ideias da chefia. Os grupos foram inserindo materiais e achados em pastas específicas em rede, acessíveis a todos, e pesquisavam entre si quando alguma demanda envolvia mais de algum grupo, ou quando encontravam alguma lacuna, situação-problema ou oportunidade que competia à alçada de outro grupo. As demandas e reuniões por grupos são apresentadas por meio da Figura 1. Todos os grupos tiveram, além das reuniões, conversas por telefone e e-mail entre os colegas e demandas a serem cumpridas entre uma reunião e outra, e atendimento a demandas advindas dos outros grupos.

Figura 1 - Demandas iniciais e reuniões por grupos

Grupo	Tema	Demandas	Reuniões
1	Legislação Tributária	Pesquisa acerca de ISS Fixo e Simples Nacional, análise de cursos específicos, compilação de leis em sentido amplo federais e municipais e verificação de necessidade de regulamentação da LC 110/2009.	A primeira reunião foi em 2019, e no total, realizadas 16 reuniões. Composição de três auditores.
2	Sistema informatizado	Análise do módulo “Fiscalização” do sistema informatizado, verificação de adequação da certidão negativa de débitos emitida automaticamente, verificação de acessos de sistema e liberação de notas fiscais e pesquisa e relatórios com sugestões de aperfeiçoamento. Algumas demandas envolviam questionamentos ao corpo técnico sobre suas dificuldades e necessidades.	Teve sua primeira reunião no dia 18 de junho de 2019 e, ao total, 15 reuniões foram realizadas. Composição de dois auditores.
3	Inteligência Fiscal	Estudo de relacionamento de dados recebidos pelo grupo 5, pesquisa de cursos específicos relacionados ao comércio exterior, análise de melhorias de campos de notas fiscais relacionadas com serviços específicos, auxílio ao grupo 5 acerca de dados que os contribuintes deveriam prover à Prefeitura e estudo e proposição da mudanças nos procedimentos até então relacionados à inteligência fiscal.	A primeira reunião foi em 19 de junho de 2019, e, ao total, foram realizadas 10 reuniões. Composição de três auditores.
4	Organização administrativa	Compilação de pareceres jurídicos e despachos relacionados às atividades do setor, organização de lista de protocolos padronizados e lista de protocolos desnecessários e criação e gestão de um grupo no aplicativo “WhatsApp” para discutir as tarefas.	Foram 12 as reuniões ao total, sendo a primeira em 2019. Composição de três auditores.
5	Auditoria Fiscal	Verificação de documentos a serem solicitados aos contribuintes, verificação junto ao grupo 1 de documentos que poderiam ser solicitados (como extratos bancários, informações de embarque de navios etc.) e criação de um modelo de notificação a prestadores para apresentação de documentos.	A primeira reunião foi em 17 de junho de 2019, e totalizando 11 reuniões. Composição de cinco auditores.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base nos documentos consultados.

Dadas as demandas iniciais e a consecução das reuniões relatadas, com andamento dos trabalhos, deu-se em novembro de 2019 uma reunião em que todos os grupos apresentaram suas ações e resultados, que podem ser verificados na Figura abaixo.

Figura 2 – Resultados apresentados e ferramentas de apoio

Grupo	Resultados apresentados	Ferramentas de apoio para geração dos resultados
1	Listagem de cursos de interesse da área e orçamentos; Compilado de legislações de auditoria fiscal/cargo de auditor fiscal/ processo tributário/Unidade Fiscal do Município (UFM) dos últimos anos e assuntos correlatos; Redação de proposta de nova legislação de prazos de Certidões Negativas de Débito (CND) e de tributação de ISS Fixo frente à nova lei federal 157/2016; Análise de possibilidades jurídicas e legislativas de pagamento de impostos com cartão de crédito e débito, de identidade funcional e convênio com o simples nacional, de nota fiscal parnanguara (na qual o contribuinte solicita o CPF no documento e participa de benefícios e cadastro de fornecedores de fora do município e obrigações acessórias à área portuária.	Contatos via e-mail e telefone com auditores fiscais de outros municípios; Realização de uma visita técnica à Secretaria da Fazenda de Curitiba; Pesquisas externas na internet.
2	Apresentação e análise de dados de coleta dos 30 maiores contribuintes dos últimos três anos, sobre os quais focou sua análise em agenciamentos e operações portuárias para obtenção de informações que pudessem ser associadas ao sistema e permitissem maior desempenho em auditorias; Verificação de módulos do sistema e solução de divergências; Complementação das informações via dados de navios; Elaboração de planilha de percentuais das atividades em cada operação portuária.	Reuniões com técnico responsável a fim de sanar questionamentos coletados com os colegas; Testes em sistemas; Notificações relacionadas a navios específicos; Pesquisas externas na internet.
3	Apresentação de sugestões de obrigações acessórias a serem elaboradas; Elaboração de tabelas com as informações mais importantes que os prestadores de agenciamento marítimo e operação portuária deveriam disponibilizar à fiscalização; Sugestões para que a Administração Portuária que atua no Município prestasse informações que fossem recebidas e trabalhadas estrategicamente em sistema da Prefeitura; Apresentação de informações sobre operações portuárias e Termos Internacionais de Comércio (INCOTERMS); Sugestões de elementos para construção de um padrão a serem colocados em um formulário com todos os dados estratégicos de operações, a fim de orientar a fiscalização tributária municipal.	Notificação com prestadores selecionados; Pesquisa em três navios selecionados; Pesquisas externas na internet.
4	Organização de pareceres jurídicos, despachos e leis; Criação de uma planilha padrão para lançamento do ISS da construção civil; Criação de modelo de carteira de identificação funcional e crachá modelo padrão; Padronização de requerimentos para que os protocolos administrativos já viessem instruídos com os documentos necessários e filtragem de fluxo; Padronização da assinatura de e-mails e esforço para a criação de um fluxograma dos procedimentos fiscais tributários (ainda não finalizado até a data da reunião); Sugestão de publicidade dos atos da DFT no sítio eletrônico da Prefeitura.	Realização de pesquisas entre grupos para coleta de documentos; Realização de pesquisas com a Prefeitura de Curitiba e com a Receita Federal sobre padronizações; Pesquisas externas na internet.
5	Elaboração de comparativos de dados recebidos via notificação de navios selecionados e seus custeios, a fim de perceber se a prática e os serviços associados eram similares; Listagem de itens a serem avaliados em auditoria e fiscalização; Análise da cadeia de serviços, a fim de instruir procedimentos e documentações; Compilação de custos e despesas associados ao agenciamento e operação portuária.	Notificação de navios selecionados; Pesquisas externas na internet.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), com base nos documentos consultados.

Pelo exposto na Figura 2, pode-se ver resultados substanciais de todos os grupos, relacionando-se com as demandas de sua responsabilidade. Além do exposto, todos os grupos relataram responder a questionamentos de outros grupos, trabalhando assim de forma isolada e muitas vezes conjunta. Assim, resultados puderam ser verificados advindos

de trabalhos intergrupos, como a atuação conjunta entre os grupos 1 e 3 na elaboração do Cadastro de Empresas Não Estabelecidas no Município (CENEP) - que resultou na LC 244 de 2019 e no Decreto 1925 de 2020 –, bem como desenvolvimento interno de módulo específico para efetivação da proposta (PARANAGUÁ, 2019b, 2020). Interação entre os mesmos grupos resultou no aperfeiçoamento via Curso de Exportação e Importação, contratado e realizado em 27 de setembro de 2019 para todos os Auditores Fiscais, com duração de oito horas.

Impactos práticos para além dos citados puderam ser verificados na elaboração do crachá-modelo padrão ainda no ano de 2019, que passou a ser utilizado pelos funcionários da DFT, bem como o uso corriqueiro da planilha padrão para auditoria do ISS da construção civil, ambos propostos pelo grupo 4. A LC 233/2019 (PARANAGUÁ, 2019a) também foi resultado das ações desta iniciativa, com base nos trabalhos realizados pelo do grupo 1.

O trabalho extrapolou as horas das reuniões presenciais, por demandas de pesquisas e estudos realizados em casa. Novas ações surgiram dos resultados apresentados, as quais foram direcionados encaminhamentos. Assim encerraram-se os trabalhos, cuja duração foi de 6 meses.

4. Discussões

“A finalidade da gestão pública é a prestação de serviços aos cidadãos, responder às demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade, promover a pessoa humana e o seu desenvolvimento em liberdade” (SANTOS, 2010, p. 12). Neste contexto, implementar políticas para coordenação dos meios à disposição do Estado visando à finalidade pública depende de um conjunto de fatores, que englobam clareza e comunicação de objetivos, condições técnicas e políticas, forma de execução e outros (SANTOS, 2010).

Na experiência relatada, crê-se que os elementos mencionados foram encontrados. O momento político, o envolvimento técnico, a existência de pesquisa anterior que gerou um movimento de olhar para situações passíveis de melhoria e a construção conjunta dos objetivos e soluções parecem de acordo com o que se espera da gestão pública eficiente. Mesmo se tratando de um setor pequeno, a iniciativa foi capaz de gerar resultados desejados com embasamento em pesquisa e adequados ao contexto organizacional. Como mencionado na literatura (MARIA; LUCHIEZI, 2010; FRANÇA, 2012; CARNEIRO; RAUPP; SECCHI, 2020), muitas das informações estratégicas relacionadas à fiscalização tributária são difíceis de serem encontradas, dadas as características únicas da tributação brasileira, cabendo ao próprio ente a sua criação, unindo esforços e utilizando-se do conhecimento intrínseco a cada membro.

Na experiência de Paranaguá, vê-se que muito se desenvolveu dentro do conceito de pesquisa, criação de conhecimento conjunto e aproveitamento do conhecimento existente dentre os membros do grupo, visando reduzir a lacuna da dificuldade de obtenção de informações detalhadas acerca da fiscalização e auditoria em cenários complexos, anteriormente levantadas por Carneiro, Raupp e Secchi (2020), agora com escopo ampliado.

A criação de técnicas de abordagem pautadas em um conhecimento maior das atividades fiscalizadas, em ambiente dinâmico e complexo, assim como a padronização de determinadas técnicas e procedimentos, também já havia sinalizado necessidade

(CARNEIRO; RAUPP; SECCHI, 2020), embora não tivesse sido de fato disponibilizado espaço e tempo para dedicação a essas atividades. A criação deste espaço foi movimento facilitador para os resultados, haja vista a dificuldade de aprofundamento em pesquisa no dia a dia.

O aparelhamento tecnológico e qualificação de pessoal já havia sido tratado por Batista Jr. (2000) ao abordar posturas de combate à sonegação, assim como por Bird e Zolt (2008), ao estudarem inovação tecnológica e sua aplicação na tributação – demandas ainda e cada vez mais atuais no Brasil e no mundo. Zilveti e Coelho (2009), por sua vez, já sugeriram que os municípios exigissem em obrigação acessória o cadastro de prestadores de outras localidades que prestem serviços no município – o que na prática se deu com a adoção do CENEP pelo município de Paranaguá e aderido por pelo menos outros 70 municípios brasileiros conforme pesquisa realizada em 2018 (SANTOS, 2018).

A criação de ferramentas práticas e concretas para fortalecer a tributação foi um dos tópicos abordados pelo International Monetary Fund (IMF) e pela Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) em relatório para os Ministérios de Finanças do G20 em 2017, o que se alinhou à proposta de novas legislações e sua adequação ao contexto e momento – produtos da experiência relatada. A visita à Curitiba e o contato com auditores de outras Prefeituras fez parte, também, da iniciativa de aproximação com outros entes – o que já foi reconhecido em disposição constitucional (BRASIL, 1988) - permitindo trocas e ganhos para todos os envolvidos. A parca comunicação entre entes já havia sido abordada como uma das fragilidades da Administração Pública nacional (AFONSO et al., 1998; CAMPANHA, 2010; MARTINS, 2016).

Há mais de vinte anos, já era possível encontrar na literatura críticas à falta de manutenção periódica de uma base de consultas jurisprudenciais por entes públicos (AFONSO et al., 1998) , o que se viu acontecer com o procedimento de compilação dos despachos do setor jurídico em pasta em rede e com o protocolo de continuidade dessa ação a medida em que novos pareceres vão surgindo. Já a falta de capacitação em áreas-chaves (ALVES; COSTA, 2008; CAMPANHA, 2010; NASCIMENTO, 2010), bem como a necessidade de aperfeiçoamento e realização de investimentos em auditoria e fiscalização (MARTINS, 2016), questões antigas e atuais, foram questões enfrentadas na iniciativa.

Em pesquisa que concluiu pela relação entre capacitação de servidores públicos, inovação e compromisso com a ética pública e melhoria de desempenho, Bertolin, Zwick e Brito (2013) consideram essas iniciativas incipientes, e lamentam a falta de aproveitamento do potencial criativo dos servidores, “um tipo de desperdício não contabilizado”. Neste sentido, faz-se menção ao curso realizado e a atualização de conteúdos advinda das pesquisas realizadas em quase meio ano de projeto.

O aproveitamento de conhecimentos internos já foi alvo de estudo sobre armazenagem, distribuição e uso de conhecimentos nas organizações (GONZALEZ; MARTINS, 2017) e em pesquisa especificamente relacionada à fiscalização e auditoria tributária de Soares Neto e Silva (2012), e se vê que foi um dos objetivos da experiência relatada, com trocas inter e intragrupos.

Da mesma forma, padrões de trabalho, fluxos e organização administrativa para atender a demandas pouco variáveis e serviços que devem ser entregues com identidade organizacional, inclusive na área pública, já foram alvo de estudo de Martins (2016), e

apareceram na experiência como resultados dos grupos de estudo, visando alinhamento, identidade, diminuição do retrabalho e filtro para as operações realizadas.

A eficiência e atualização de órgãos públicos é vista na teoria como dever do Estado com o cidadão, obrigação de estar sempre atuando da melhor maneira possível e com o melhor aproveitamento dos recursos, ampliando as possibilidades de promoção do bem comum (BITTENCOURT NETO, 2017). Sendo a Administração Tributária órgão e atividade responsável por efetivamente prover o Estado dos recursos dos quais necessita ao seu financiamento (KAY, 1986; CARRAZZA, 2021), vê-se na iniciativa a intenção manifesta de melhoria de performance em prol da sociedade.

Quanto ao método em si e suas etapas, abordagem semelhante se encontra em Secchi (2016) ao abordar o ciclo da política pública, com a formação de agenda (o que será abordado, como, quem, qual a liberdade de criação dentro do grupo), reuniões e execução (pesquisa de campo, relatórios de pesquisa, limitação de acesso e tempo), debates e implementação. O caráter inovador se mostra em diferentes frentes: os movimentos foram gerados de dentro para fora, com as proposições de alterações de lei, por exemplo, surgindo do setor técnico para consubstanciarem-se em projetos de lei enviados pelo prefeito municipal. O comprometimento e envolvimento com o projeto, inclusive pelos resultados apresentados, são afirmação de preocupação com a função exercida e responsabilidade perante o *munus* público, e o clima favorável à iniciativa e à inovação já foi considerado peça chave para aumentar o potencial impacto entre a mudança orientada e o resultado dos grupos (GIL et al., 2005).

Importa destacar que a experiência relatada tomou forma em uma organização pública, a qual, de forma geral, é comumente associada a estruturas menos flexíveis e menos abertas a mudança, bem como a ambientes de regras mais rígidas e formais, quando abordada de forma convencional (OLSEN, 2005). Ainda assim, é possível encontrar espaços para comunicação, aprendizagem, participação, debate, cocriação de soluções e inovação, naquilo que Olsen chamou de “redescoberta da burocracia” (OLSEN, 2005). A curiosidade humana aliada à solução de problemas e uso de potencialidades associados à ciência e à tecnologia fazem parte de iniciativas inovadoras (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020), e o espaço do serviço público é também potencial incubadora desses movimentos.

Em Gregor e Hevner (2013), vê-se que as contribuições de conhecimento podem ser entendidas em três frentes, quais sejam elas: o foco na invenção (novas soluções para novos problemas), o foco na melhoria (novas soluções para problemas conhecidos) e o foco na extrapolação (estender soluções conhecidas para novos problemas). No caso em análise, percebe-se a combinação de focos nos domínios de invenção (tanto na metodologia de elaboração dos grupos e desenvolvimento dos trabalhos quanto na tratativa de problemas que foram surgindo ao longo do processo) e de melhoria (permitindo que novas soluções fossem surgindo para problemas já identificados).

Vista sob o prisma da esfera pública, a inovação pode se dar tanto com a invenção/descoberta de algo novo, assim como a adoção de processos e tecnologias pela primeira vez no cenário; ainda, por contar com uma relação política-administrativa, ao envolver novas práticas e processos, tem potencial gerador tanto de valor econômico e de performance quanto social e cultural (AGRANOFF, 2014). A participação e envolvimento dos atores em todo o processo relatado, fortalecendo o tecido social em objetivo conjunto, e a aprendizagem

conjunta e compartilhada da prática já foram identificadas na teoria por sua importância e caráter estratégico (LASTRES, 2000), e se mostraram aqui presentes.

Com base no estudo de Lastres (2000), em associação teórica-prática, o relato permite verificar como pontos fortes da iniciativa a velocidade, confiabilidade e baixo custo de transmissão dos conhecimentos, a ênfase à informação, à atualização e à participação dos membros do corpo técnico e a valorização da criação conjunta de melhorias e aperfeiçoamento. Ainda, sob o prisma das relações entre inovação, trabalho em equipe e comportamento criativo para resolver problemas complexos, aprendizagem e mudança (TIDD; BESSANT; PAVIT, 2008), identificam-se esses elementos na experiência relatada.

Pelo exposto, infere-se a partir das características da experiência relatada que se trata de uma iniciativa inovadora de cunho estratégico, voltada para a eficiência e aprimoramento de setor público e motor potencial de transformação com uso de recursos internos e baixo custo.

5. Considerações finais e contribuições

É evidente a dificuldade de se encontrar material relacionado à fiscalização e auditoria tributária de situações complexas (MARIA; LUCHIEZI, 2010; FRANÇA, 2012; CARNEIRO; RAUPP; SECCHI, 2020). A escassa literatura, nesse sentido, faz com que essas informações não estejam facilmente disponíveis, cabendo aos interessados compilá-las, criá-las e cocriá-las através de suas experiências e contato com outras pessoas e órgãos e compartilhá-las.

O aparato teórico trazido na análise demonstra o quão comum é que se fale sobre as limitações da administração pública e de suas atividades. Menos comum, ainda hoje, é falar sobre as iniciativas de romper essas limitações ou reduzir o seu impacto. A publicidade da experiência, assim, vem ao encontro de atenuar essa lacuna e de prover, de forma pública, material de base para ampliar as pesquisas nesse sentido. As contribuições acadêmicas, desta forma, são observadas a partir de experiências práticas traduzidas em análises com suporte teórico, revelando fenômenos do dia-a-dia das organizações em seus microcosmos que muitas vezes passam despercebidos pela teoria geral da Administração.

As contribuições aos gerentes e profissionais são aspecto crucial do relato apresentado. Mais do que a valorização e o reconhecimento de uma experiência inovativa, vislumbram-se oportunidades de se colocar em prática iniciativas semelhantes, tanto no âmbito social quanto no organizacional. Como afirma Sousa Santos, “cada método é uma linguagem e a realidade responde na língua em que é perguntada” (SOUSA SANTOS, 1988, p. 66). A experiência, assim, pode ser entendida como norteadora em situações que, adaptadas aos seus contextos, buscam explorar novas oportunidades e/ou enfrentar situações-problema. É conhecimento local, e ao mesmo tempo, total – generalizável pela exemplaridade e qualidade (SOUSA SANTOS, 1988).

Gregor e Hevner (2013), ao proporem sua metodologia de contribuição de conhecimento, permitem a classificação da iniciativa como contributiva ao combinar focos em invenção e melhoria. Vê-se, com base nessa teoria, tanto contribuições de conhecimento relacionadas à experiência em si quanto ao próprio estudo realizado acerca da experiência. Ainda, vê-se o quanto as tão comentadas relações entre a teoria e a prática (MARDSSEN;

TOWNLEY, 2001) se fundem no cotidiano das organizações ainda hoje, com suas interrelações e auxílios mútuos, nos quais a prática usa a teoria, que se usa da prática.

Enfatiza-se a importância de pesquisas que busquem aproximar a ciência do dia-a-dia com a teoria das salas de aula. A análise da “vida como ela é” é solo fértil para o desenvolvimento da ciência e, quando associada à teoria, tanto em seu impulso inicial quanto em seus aperfeiçoamentos, é motor bidirecional: traz impacto e resultado à realidade que pretende transformar e evolui o avanço científico como um todo.

Por fim, aos moldes da pesquisa acadêmica, que busca cada vez mais “a pesquisa que faz diferença” (FORD et al., 2003, p. 86) – aquela que faz sentido, impacta e transforma a realidade (ALPERSTEDT; ANDION, 2017) –, percebe-se na experiência relatada a intenção de também buscar nas pesquisas realizadas “aquela que faz sentido”, mobilizando recursos para “o que importa”. Quando prática, a pesquisa direcionada busca resolver as questões particulares da realidade; busca impacto, resultado, respostas e com isso, alimenta a teoria. É daí que vem a sua legitimidade: sobre a experiência, simbolizada na motivação e participação dos membros, no processo e resultados alcançados, com possibilidades reais de transformação das situações desejadas; e na pesquisa sobre a experiência, explicitando a iniciativa, analisando-a em sua característica inovadora e tornando-a pública a fim de auxiliar a solução de novas e antigas questões e expandir essas reflexões.

Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristóvão Anacleto; ARAÚJO, Erika Amorim; RAIMUNDO, Júlio César Maciel; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.5, n. 10, dez. 1998. P. 3-36.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). **Estatístico aquaviário**. Brasília. Disponível em: < <http://ea.antaq.gov.br/ea/code/abertura.html> >. Acesso em: 20 nov. 2022.

AGRANOFF, Robert. Reconstructing bureaucracy for service. Innovation in the governance era. ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Public innovation through collaboration and design**. New York: Routledge, 2014.

ALPERSTEDT, Graziela Dias; ANDION, Carolina. Por uma pesquisa que faça sentido. **Revista de Administração Estratégica**, 57 (6), 2017. P. 626-631.

ALVES, Thiago Carneiro; COSTA, Thiago Durante da. Parecer. FENAFISCO (Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital). **Análise dos dispositivos constitucionais da nova administração tributária**: pareceres. Brasília: FENAFISCO, 2008. P. 19-44.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. Fiscalização tributária no Brasil: Uma perspectiva macroeconômica. INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Textos para discussão**. São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/batistajrfiscalizatributos.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2022.

BERTOLIN, Rosangela Violetti; ZWICK, Elisa; BRITO, Mozar José de. Aprendizagem organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo. **Revista de Administração Pública**, 47 (2), 2013.

BIRD, Richard M.; ZOLT, Eric M. Technology and Taxation in Developing Countries: From Hand to Mouse. **National Tax Journal**, 61, (4), 2008. P. 791-821.

BITTENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, 4 (1), 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Portal da Legislação. Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 out. 2022.

CAMPANHA, Alexssandro. A auditoria tributária como instrumento otimizador da receita própria municipal: a experiência do município de Vitória da Conquista. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, Bahia, n. 9. p. 81-108, 2010.

CARNEIRO, Amanda Maciel; RAUPP, Fabiano Maury; SECCHI, Leonardo. Proposta de aperfeiçoamento do processo de fiscalização tributária de ISS no setor portuário do Município de Paranaguá – PR. **Revista Catarinense Da Ciência Contábil**, v. 19, 2020.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. Ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 109/2021. São Paulo: Malheiros, 2021.

FORD, Eric W.; DUNCAN, Walter Jack; BEDEIAN, Arthur H.; GINTER, Peter M.; ROUSCULP, Matthew D.; ADAMS, Alice M. A pesquisa que faz diferença. **Revista de Administração de Empresas**, 43, (4), 2003. P. 86-101.

FRANÇA, Reginaldo de. **Fiscalização tributária: prerrogativas e limites**. 2ª ed. atual. rev. ampl. Editora Juruá: Curitiba, 2012.

GIL, Francisco; RICO, Ramón; ALCOVER, Carlos M.; BARRASA, Ángel. Change-oriented leadership, satisfaction and performance in work groups. **Journal of Managerial Psychology**, 20, (3/4), 2005. P. 312–328.

GONZALEZ, Rodrigo Vallo Dominguez; MARTINS, Manoel Fernando. O Processo de Gestão do Conhecimento: uma pesquisa teórico-conceitual. *Gestão & Produção*, 24, (2), 2017.

GREGOR, Shirley; HEVNER, Alan. Positioning and presenting design Science research for maximum impact. **MIS Quarterly**, 37, (2), 2013. P. 337-355.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A ciência e a tecnologia como estratégia de desenvolvimento**. 2020. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/cts/>>

pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/116-a-ciencia-e-a-tecnologia-como-estrategia-de-desenvolvimento>. Acesso em: 16 set. 2022.

IPM SISTEMAS. **Prefeitura Municipal de Paranaguá**: Gerenciamento de indicadores. Paranaguá, 2022.

INTERNATIONAL MONETARY FUND; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **IFM/OECD Report for the G20 Finance Ministers**. Mar., 2017. Disponível em :<<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-certainty-report-oecd-imf-report-g20-finance-ministers-march-2017.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2022.

KAY, John. The rationale of taxation. **Oxford Review of Economic Policy**, 2, (2), 1986. P 1-6.

LASTRES, Helena Maria Martins. Ciência e Tecnologia na Era do Conhecimento: um óbvio papel estratégico? **Parcerias estratégicas**, (9), 2000.

MARIA, Elizabeth de Jesus; LUCHIEZI JÚNIOR, Álvaro (Orgs.). **Tributação no Brasil**: em busca da justiça fiscal. Brasília, 2010.

MARDSSEN, Richard; TOWNLEY, Barbara. Introdução: a coruja de Minerva: Reflexões sobre a teoria na prática. CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, (2), 2001, p. 31-60.

MARTINS, Patrick Figueiredo. **Funcionamento do processo de fiscalização do ISS do município de Palhoça**. 2016. 43p. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia de Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Socioeconômico. Curso de Ciências Contábeis. Florianópolis. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172495> >. Acesso em: 28 jul. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Receita Federal do Brasil. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD). **Carga Tributária no Brasil 2021**: Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, out. 2022. Disponível em: < <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2021/view> >. Acesso em: 10 nov. 2022.

NASCIMENTO, Jair Roberto do. **Um estudo sobre a influência das regras e procedimentos de controle fiscal via internet nos resultados da arrecadação tributária de municípios do estado de São Paulo**. 2010. 160p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-10122010-151137/pt-br.php>>. Acesso em: 2 nov. 2022.

OLSEN, Johan P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of public administration research and theory**, 16, (1), 2005, 1-24.

PARANAGUÁ. Lei Complementar 110, de 18 de dezembro de 2009. Dispõe sobre as normas relativas ao imposto sobre serviços de qualquer natureza ISSQN e taxas municipais, acrescentando e alterando dispositivos na Lei Complementar n. 06, de 21 de dezembro de 2000, Código Tributário Municipal, e dá outras providências. **Leis municipais**. Paranaguá, 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/paranagua>>. Acesso em: 20 out. 2022.

PARANAGUÁ. Lei Complementar n. 134, de 23 de dezembro de 2011. Cria, na estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Paranaguá, o cargo efetivo de auditor fiscal da fazenda municipal, altera a nomenclatura do cargo de fiscal da receita tributária e dispositivos da Lei Complementar n. 0482006, e dá outras providências. **Leis municipais**. Paranaguá, 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/paranagua>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

PARANAGUÁ. Lei Complementar 233, de 30 de Agosto de 2019. Altera o Art. 328 da Lei Complementar 06/2000, que dispõe sobre as certidões de débitos municipais, e dá outras providências. **Leis municipais**. Paranaguá, 2019a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/paranagua>>. Acesso em: 13 out. 2022.

PARANAGUÁ. Lei Complementar 244, de 27 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a criação do Cadastro Municipal para Empresas não estabelecidas no município de Paranaguá e dá outras providências. **Leis municipais**. Paranaguá, 2019b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/paranagua>>. Acesso em: 13 out. 2022.

PARANAGUÁ. Decreto 1925 de 2020. Regulamenta no âmbito do Poder Executivo Municipal o art. 10, §2º da Lei Complementar n. 244 de 2019 e dá outras providências. **Leis Municipais**. Paranaguá, 2020. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/paranagua>>. Acesso em: 13 out. 2022.

SANTOS, Maria das Graças dos. Políticas públicas: Contribuições para o debate. KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (Orgs.). **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010. P. 3-16.

SANTOS, Wellington. ISS – CPOM – Quais os municípios que aderiram a essa obrigação? Atualize essa lista! Tem mais algum município de seu conhecimento? **Contábeis**. Jul. 2018. Disponível em: <<https://www.contabeis.com.br/artigos/4830/iss-cpom-quais-os-municipios-que-aderiram-a-essa-obrigacao-atualize-essa-lista-tem-mais-algum-municipio-de-seu-conhecimento/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage learning, 2016.

SOARES NETO; Antônio; SILVA, Anielson Barbosa da. Os estágios de aprendizagem de auditores fiscais no contexto da prática profissional. **Revista de Administração Pública**, 46, (3), 2012. P. 841-863.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Um Discurso sobre as Ciências**. Coimbra: Edições Afrontamento, 1988.

SUCUPIRA, Grazielle; SAAB, Flávio; DEMO, Gisela; BERMEJO, Paulo Henrique. Innovation in public administration: Itineraries of Brazilian scientific production and new research possibilities. **Innovation & Management Review**, 16, (1), 2019. P. 72-90.

TIDD, Joe; BESSANT, John, PAVITT, Pavitt, Keith. **Gestão da Inovação**. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

ZILVETI, Fernando Aurelio; COELHO, Monica Pereira. O imposto sobre serviços e competência federativa. SANTI, Eurico Marcos Diniz de; ZILVETI, Fernando Aurelio (Coords.). **Direito tributário: tributação empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2009. (Série GVLaw). P. 230-249