

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JANE CAMARGO

**PROJETO TÉCNICO QUE PROPÕE MAIOR AGILIDADE NO ATENDIMENTO AOS
CONTRIBUINTES NO DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE MAFRA - SC**

CURITIBA

2015

JANE CAMARGO

**PROJETO TÉCNICO QUE PROPÕE MAIOR AGILIDADE NO ATENDIMENTO AOS
CONTRIBUINTES NO DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE MAFRA - SC**

Projeto de pesquisa apresentado como requisito à conclusão da Pós Graduação em Administração Pública - modalidade à distância- da Universidade Federal do Paraná.

**Orientação: Profa. Dra. Andrea Paula
Segatto.**

CURITIBA

2015

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo de um projeto de mudança organizacional que culmine no melhor atendimento ao público no Departamento de Fiscalização Tributária, na Prefeitura Municipal de Mafra – SC. O aspecto central do presente trabalho é a busca de métodos que possibilitem melhorias nas rotinas de trabalho que possibilitem maior satisfação dos contribuintes nos serviços prestados pelo respectivo departamento. Através de entrevistas com os atores envolvidos e observação no setor, foi realizado o diagnóstico, sua análise situacional e levantados os principais problemas atuais e suas relações causais. Por fim, foi feito um plano de trabalho no qual foram propostas mudanças práticas nas rotinas de trabalho para aumentar a agilidade nos processos e melhorar a qualidade do atendimento ao público realizado pelos fiscais de tributos municipais com o objetivo de proporcionar na maior satisfação dos contribuintes que solicitam serviços fiscais no município mafrense.

Palavras-Chave: Rotinas de trabalho. Atendimento. Serviço Público.

ABSTRACT

The present work aims at the study of an organizational change project culminating in better service to the public supervisory Tax Department, in the municipality of Mafra-SC. The central aspect of this work is the search for methods that enable improvements in work routines allowing taxpayers ' satisfaction in the services provided by the Department. Through interviews with stakeholders and industry observation was conducted Diagnostics, their situational analysis and raised the main current problems and their causal relationships. Finally, it was done a work plan in which changes were proposed practices in work routines to increase agility in processes and improve the quality of care to the public carried out by municipal taxes tax with the goal of providing the most satisfaction of taxpayers claiming tax services in the municipality mafrense.

Keywords: Work routines. Attendance. Public Service.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- ÁRVORE DOS PROBLEMAS	25
FIGURA 2- ÁRVORE DE OBJETIVOS	26
FIGURA 3- PLANO DE AÇÃO	29

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE MUDANÇA	23
QUADRO 2- CRONOGRAMA DE ATIVIDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO	30

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Apresentação.....	8
1.2 Objetivo Geral do trabalho.....	9
1.3 Objetivos específicos do trabalho	9
1.4 Justificativa do projeto.....	9
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	11
2.1 O CIDADÃO COMO O CENTRO DOS PROCESSOS	11
2.2 QUALIDADE NO ATENDIMENTO PÚBLICO	13
2.3 MUDANÇAS NA GESTÃO PÚBLICA.....	14
2.4 VISÃO SISTÊMICA E PROCESSUAL DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL	15
3. DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	17
3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	17
3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA/PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	18
3.2.2 Quadro síntese dos atores envolvidos no processo de mudança.....	23
4. PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	27
4.1 PROPOSTA TÉCNICA.....	27
4.1.1 Cronograma básico para a realização das mudanças	28
4.1.2 Plano de implantação.....	29
4.1.3 Recursos	30
4.1.4 Resultados esperados.	31
4.1.5 Riscos ou problemas e medidas preventivo-corretivas.....	32
5. CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS	34
APÊNDICE	36

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

O presente projeto técnico busca o estudo mais aprofundado a respeito dos aspectos que influenciam as práticas utilizadas na prestação de serviços públicos ao contribuinte no Departamento de Fiscalização Tributária, na Prefeitura Municipal de Mafra, SC.

O setor é responsável pela fiscalização dos tributos municipais, o que inclui o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão Inter Vivos (ITBI), além das taxas municipais. Entretanto, a estrutura física, jurídica e financeira é insuficiente para cobrir as ações fiscais em todas as empresas e cumprir com todas as suas atribuições fiscais. Em 2013, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou 2.088 unidades empresárias, número que continua a subir ano a ano, de acordo com os relatórios municipais, enquanto a quantidade de fiscais ficou estagnada, sendo apenas quatro para uma área total de 1.404,034 km², sem a disponibilidade de quaisquer veículos para efetuar o processo de fiscalização *in loco*.

Além disso, a estrutura tecnológica não está completamente integrada e não há cruzamento de dados entre os sistemas de nota fiscal de prestação de serviços e o sistema de arrecadação, que são acessados separadamente. Outro ponto que dificulta os processos de fiscalização é a ausência de convênio entre a Prefeitura do Município de Mafra e a Receita Federal, dessa forma, os fiscais de tributos municipais ficam sem acesso às informações de pagamentos da maioria das empresas, que recolhem os tributos municipais em guias geradas pelo sistema federal do Simples Nacional. Com isso, há um impacto negativo no atendimento ao público já que a fiscalização ocorre de forma manual, guia por guia.

1.2 Objetivo Geral do trabalho

O objetivo geral do projeto é propor melhorias no atendimento aos contribuintes do Município de Mafra por meio da reorganização das rotinas de trabalho no Departamento de Fiscalização Tributária, na Prefeitura do Município de Mafra - SC.

1.3 Objetivos específicos do trabalho

- Diagnosticar a situação atual de problemas no atendimento ao cidadão em relação às obrigações principais e acessórias relativas ao pagamento de tributos;
- Identificar os principais conflitos existentes;
- Elencar alternativas que contribuam para um melhor atendimento no Departamento de Fiscalização Tributária;
- Propor melhorias nas rotinas de trabalho.

1.4 Justificativa do projeto

Os conflitos entre Governo e cidadãos são cada vez mais comuns. Os contribuintes, cada vez mais presos à elevada carga tributária estão mais exigentes em relação a serviços prestados pelo Estado, principalmente em relação ao atendimento de qualidade. (Uller, Siva e Zimmermann, 2007) Entretanto, as organizações não apresentam uma estrutura de trabalho adequada para atender a esses contribuintes, que muitas vezes estão em pequenos municípios, os quais não possuem tecnologias adequadas e atualização de rotinas, o que gera um atendimento muitas vezes inadequado, precário e moroso.

A Administração Pública Fazendária tem sofrido pressões nas três esferas do Estado (municipal, estadual e federal) pelo crescente aumento da carga tributária sem ter como contrapartida a maior satisfação dos usuários dos serviços públicos.

Com isso, órgãos voltados à Administração Tributária têm sido vistos como inimigos pela sociedade à medida que as atribuições de arrecadação têm gerado conflitos de interesse e indignação de cidadãos.

Na Prefeitura Municipal de Mafra essas são situações corriqueiras e que precisam ser alteradas, mas que precisam de um estudo mais abrangente para que diferentes alternativas possam ser encontradas para solucionar os problemas do atendimento de má qualidade.

O estudo de processos que contribuem para o melhor relacionamento entre contribuinte e servidores lotados nesses órgãos, bem como a maior satisfação dos contribuintes, se faz necessário à medida que possibilita intervenções positivas no setor e ao mesmo tempo se mostra como uma excelente oportunidade de aprofundar conhecimentos técnicos na área e buscar soluções para os problemas atuais de Administração Pública.

O setor específico a ser estudado é o Departamento de Fiscalização Tributária, tendo como envolvidos os servidores, administradores, cidadãos em geral, classe contábil e empresarial.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 O CIDADÃO COMO O CENTRO DOS PROCESSOS

O modelo de Administração Pública Gerencial buscou o cidadão como centro dos processos públicos, visando a modernização do Estado e maior eficiência no atendimento ao cidadão-usuário (BRESSER PEREIRA, 1999 citado por COUTINHO, 2000).

Segundo Coutinho (2000, p.41):

A profunda transformação nas relações entre a administração pública e seus usuários deve-se, em grande medida, à crise do atendimento ao cidadão. Usuários de serviços públicos se mostravam, recorrentemente, insatisfeitos com a qualidade do atendimento. Além disso, os cidadãos exigem, cada vez mais, a prestação de serviços de qualidade que consigam dar resposta às suas demandas crescentes.

Mesmo em ambientes de grandes conflitos, como é o caso de disputa de interesses entre Fisco e Contribuinte, é possível utilizar alguns preceitos da reforma gerencial e prestar um atendimento ao cidadão de forma diferenciada, colocando-o como o centro das atenções. Os cidadãos devem ser tratados com qualidade e atenção, o que constitui um verdadeiro avanço para a cidadania. (COUTINHO, 2000).

Na visão de Osborne e Plastrik (1997) citados por Coutinho (2000), existem quatro definições que devem ser claras na administração com foco no cliente: os clientes primários, como indivíduos cujo trabalho da administração pública é primordialmente desenhado para ajudar; e os clientes secundários, que são outros indivíduos ou grupo cujo trabalho da administração pública é desenhado para beneficiar, mas menos diretamente do que os clientes primários. Além disso, há os *compliers*, que são aqueles que devem se submeter a leis e regulamentações e os *stakeholders*, definidos como indivíduos ou grupos que tem interesse no desempenho do sistema ou organização pública. Um exemplo de *complier* é o contribuinte em relação à Receita federal e um exemplo de *stakeholder* são os professores nas escolas públicas.

Essas novas formas de organização de relações entre o cidadão e a sociedade precisam ser observadas junto aos princípios de transparência, igualdade e legitimidade, que devem guiar as melhorias nas práticas administrativas. (COUTINHO, 2000).

A crescente exigência da sociedade pelo uso adequado dos recursos públicos resultou no maior acompanhamento das ações públicas executadas, criando a necessidade e a busca constante de informações que possam auxiliar a participação popular nas políticas públicas, de acordo com Ribeiro, (2005, p.04) no seu artigo. Segundo ele, “O acesso à informações no poder público”, permite a correção e ajuste nos planos do governo:

... levando o cidadão ao exercício pleno da sua cidadania dentro do processo administrativo e político, uma vez que a sociedade surge com agente passivo e ativo do processo, identificando as necessidades, e no exercício do controle as impropriedades para eliminá-las, bem como as melhorias para incentivá-las, conseguindo um esforço geral menos, com maiores e melhores resultados para o próprio ser social.

O controle e participação social nos governos locais são os principais agentes para expressar a democracia com maior amplitude e integridade e resultados da máquina governamental devem ser entendidos como um instrumento e uma expressão da democracia (IBAM, 2009).

Além da função de fiscalização exercida, a sociedade também pode auxiliar em diagnósticos, indicar falhas e demandas e apontar ideias nos processos decisórios.

A combinação destes fatores, associada à escassez de recursos fiscais, maior participação e maiores exigências da sociedade civil, acaba por impor às administrações municipais a busca por formas inovadoras de atuação (IBAM, 2009).

Considerando as diferentes realidades físicas e socioculturais, um nível satisfatório de gestão deve ser baseado em princípios burocrático-administrativos com ênfase em normas e funções e deve ter como suporte a concepção de coordenação e controle centralizados, verticais e voltados para dentro, de acordo com Silva (2006). Segundo ela, também é necessária a clareza da missão institucional, o que legitima a organização perante os seus contribuintes; o a definição de prioridades estratégicas, acompanhamento de metas por indicadores de

desempenho; a disponibilidade de informações confiáveis sobre as diversas operações cotidianas e a participação popular em todo o processo.

Além disso, a adoção de estratégias de intervenção deve ocorrer em um ambiente predisposto à mudança e inovação e acompanhada pelo acordo entre os interessados.

As relações entre Estado e cidadão em geral são conflituosas, com muita desconfiança e contestação. Essa insatisfação se agrava a medida que os recursos públicos são escassos e insuficientes para que os municípios atendam a todas as demandas sociais. Dessa forma, resta ao Poder Público municipal prestar ao cidadão todas as informações necessárias para a compreensão acerca da estrutura administrativa do Estado, princípios e funcionamento, agindo com transparência e fazendo com que ele se participe do processo (ULLER E ZIMMERMANN, 2007).

2.2 QUALIDADE NO ATENDIMENTO PÚBLICO

Para que um serviço público possa ser considerado um serviço de qualidade, é necessário que há a satisfação do cliente (HOFFMAN, 2010), considerada uma medida de curto prazo primordial para a qualificação do serviço.

Segundo Coutinho, os clientes devem ser vistos como as pessoas mais importantes para a organização, sendo atendidos de forma inovadora para que se mantenha o seu nível de satisfação, de acordo com suas necessidades e expectativas, bem como a melhora permanente da prestação de serviços públicos para a sociedade. (COUTINHO, 2000).

Essa inovação na Administração Pública pode ser referir a mudanças que podem ser desde as mais simples até as mais extremas, que vão “desde pequenas modificações de procedimento até uma forma inteiramente nova de trabalho, geralmente relacionada ao avanço da tecnologia”. (COUTINHO, 2000).

De acordo com Gecilda Esteves Silva (2006), para o novo contexto na Administração Pública, a utilização de ferramentas de qualidade e excelência na gestão da informação tem motivado a perspectiva de compartilhamento da gestão pública entre o governo e a comunidade.

2.3 MUDANÇAS NA GESTÃO PÚBLICA

Aspectos como a informação, inovação e qualidade são muito considerados na Administração Pública brasileira, mas a valorização do conhecimento e a aplicação de técnicas funcionais e operacionais oriundas da iniciativa privada. (CASTELL, 2002).

Quando se discute sobre mudanças em uma instituição é necessário mudar o comportamento das pessoas. Os processos de mudança sempre existiram, seja na natureza, seja no ambiente social culturalmente delimitado, todos os elementos vivenciam alterações que as tornam diferentes (...). As organizações não escapam a essa inexorabilidade (FISCHER, 2002).

A mudança, na maioria das vezes, acontece na cultura organizacional de ou instituição, nas rotinas e nos afazeres das pessoas da organização. Segundo Robbins (2005, p. 375) cultura organizacional é “um conjunto de características-chave que a organização valoriza” e que existem pelo menos sete características básicas que, como um todo, captura a essência da cultura de uma organização. Estas características seriam: a) Inovação e assunção de riscos; b) atenção aos detalhes; c) orientação para os resultados; d) orientação para as pessoas; e) orientação para a equipe; f) agressividade e g) estabilidade. Desta maneira Robbins (2005, p.377) se refere a cultura organizacional como sendo “a maneira pela qual os funcionários percebem as características da cultura da empresa, e não ao fato de eles gostarem ou não delas”. Podemos verificar que a cultura de uma organização envolve todas as áreas e pessoas que trabalham na organização que vai desde os mais baixos setores e cargos até os mais altos, portanto segundo FISCHER (2002, p.150-151) “constata-se que a mudança organizacional não pode ser vista como um projeto isolado que começa esporadicamente no cotidiano organizacional (...) a mudança tem de ser conceituada, concebida e gerenciada como um processo de transformação contínua e deve abordar a organização como um todo”.

Como a mudança envolve todos na organização, podemos então dizer que esses processos são um dos mais importantes, pois vai influenciar diretamente nos resultados e objetivos traçados pela organização como constatamos a seguir:

Como um dos mais importantes processos organizacionais, a transformação não pode ocorrer de forma imprevista e espontânea, ao sabor dos acontecimentos fortuitos, mas devem ser modeladas e gerenciadas com instrumentos que assegurem sua internalização nas esferas mais íntimas da organização (FICHER, 2002, p.152)

Portanto a transformação organizacional só acontece com as pessoas, para as pessoas e através do comportamento e comprometimento destas mesmas pessoas e o desafio de mudar uma organização envolve a maneira certa de qual seria o modo mais adequado de *como mudar* e conseguir transformar a organização no sentido determinado *do que* é preciso mudar (FISCHER, 2002).

2.4 VISÃO SISTÊMICA E PROCESSUAL DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Um dos grandes autores internacionais sobre o processo a relação sistêmica de mudança em uma organização é Pettigrew. Segundo este autor, assim como FISCHER (2002, p.12), a abordagem contextualiza da mudança organizacional inclui o "o quê", "por que" e o "como" mudar, ou seja, trata-se das questões sobre o conteúdo, o contexto e o processo de mudança, juntamente com as interligações entre estas três grandes categorias analíticas.

Para PETTIGREW (1987, p.657) citado por SKIRSTAD (2009, p.03) a noção do contexto da mudança não é a descrição de "uma mera lista eclética de antecedentes que de alguma forma moldaram o processo de mudança". Ele argumenta que qualquer nova estratégia de mudança começa com a formulação do conteúdo e que, inevitavelmente, vão incluir na gestão do contexto e dos processos da mudança em geral, portanto qualquer estratégia nova de mudança deve-se controlar de onde vai ser feita a mudança. O contexto externo inclui o quadro político, social, o ambiente econômico entre outras relações que a organizações tem com a sociedade, já o contexto interno é o que está dentro da organização como a sua estrutura, política e cultura criada.

No que diz respeito ao processo, a mudança é visto como contínuo, em oposição às mudanças localizadas que nada mais são que simples movimentos de um estado para outro, portanto, a mudança tem que ocorrer gradativamente e não de uma hora para outra. Sendo assim a mudança não é só um processo

cronológico, ela tem que ser compreendida no contexto dos ciclos de tempo do local que se quer mudar, por que cada setor de uma organização pode assimilar mais rapidamente a mudança do que os outros setores (PETTIGREW, 2001 citado por SKIRSTAD, 2009).

3. DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

A Prefeitura de Mafra foi fundada em 08 de setembro de 1917, após a emancipação do município mafrense pelo acordo entre os Estados do Paraná e de Santa Catarina, estabelecendo novos limites para a cidade de Rio Negro, disputa iniciada em 1896, cujo maior defensor judicial foi o Dr. Manoel da Silva Mafra, conforme informações divulgadas no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O Município passou a ser autônomo a partir do desmembramento de Rio Negro, sendo que o Paço Municipal é uma das primeiras construções da cidade, considerado patrimônio histórico municipal. Atualmente a prefeitura conta com 160 funcionários públicos no atendimento das demandas sociais e todos os setores vinculados às Secretarias de Administração, Fazenda e Planejamento estão centralizadas no prédio municipal.

Ainda, de acordo com as informações que constam no endereço eletrônico da organização mafrense, a missão da Prefeitura é “Ser referência em produção agroindustrial sustentável, diferenciada, de cunho familiar com o comércio lojista fortalecido e excelência na prestação de serviços”.

O Departamento de Fiscalização de Tributos é um setor vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento, sendo responsável pelas seguintes atribuições:

- Fiscalização prévia dos tributos municipais para emissão de certidões negativas de pessoas jurídicas;
- Fiscalização de obrigações tributárias acessórias;
- Aprovação de cadastros para nota fiscal de prestação de serviços;
- Fiscalização prévia para a emissão Liberação fiscal para baixa cadastral;
- Autenticação de livros fiscais de prestação de serviços;
- Orientação quanto ao recolhimento de tributos municipais;

- Elaboração de estratégias em relação ao combate da sonegação fiscal e evasão de receitas municipais de tributos.

3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA/PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para buscar melhor compreensão acerca dos problemas vinculados ao Setor de Fiscalização Tributária, foi realizada pesquisa descritiva no departamento, entre os dias 09 e 13 de novembro, com observação sistêmica do trabalho dos fiscais e entrevistas com o quadro de servidores, com os dez contadores que mais frequentam o setor e mais vinte contribuintes. As entrevistas buscaram principalmente a opinião dos atores envolvidos em relação ao atendimento prestado no setor em relação aos serviços públicos prestados no Departamento de Fiscalização Tributária e os fiscais prosseguiram as suas atividades rotineiras normais durante a referida semana, cientes de que suas rotinas profissionais estavam sendo observadas e em alguns momentos, até mesmo explanando algumas questões relativas ao setor, relatando fatores motivacionais.

De acordo com GIL (1989), o método observacional pode ser considerado um dos mais utilizados na área de pesquisas sociais e embora seja considerado primitivo, apresenta elevado grau de precisão. Segundo o mesmo autor, as pesquisas descritivas são utilizadas para diversos fins, entre eles, “estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade”, servindo para levantar opiniões e descobrir a existência de associações entre variáveis.

As entrevistas foram feitas na mesma semana. Os fiscais foram os primeiros a serem entrevistados, já na manhã do dia 09 de novembro. Os contadores e empresários foram entrevistados à medida que buscavam algum tipo de atendimento no setor ao longo da semana.

Em relação à entrevista, GIL (2008), a define como “a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação.”, auxiliando no diagnóstico e orientação.

Os questionários tiveram por objetivo analisar a origem dos problemas no atendimento a solicitações de serviços, bem como ouvir sugestões para propor melhorias no atendimento realizado pelos fiscais, contemplando a visão externa e interna em relação aos principais obstáculos e sua relação causal com as dificuldades apontadas, o que gerou uma árvore de relações causais e outra árvore com as alternativas apontadas.

Em relação às maiores dificuldades encontrados no Departamento de Fiscalização, a maioria dos contribuintes e contadores acreditam que a burocracia e a morosidade de processos são as maiores dificuldades encontradas no setor. Já para os fiscais de tributos, a falta de motivação é seu maior problema, principalmente financeira.

Quanto ao roteiro de entrevistas, na questão 1, em relação às maiores dificuldades encontradas no Departamento de Fiscalização Tributária:

1. Exigência de muitos documentos para qualquer processo (18 respostas)
2. Demora na conclusão de processos de fiscalização (16 respostas)
3. Ausência de inovações nas formas de trabalho (14 respostas)
4. Falta de atenção no atendimento, os fiscais não tiram todas as dúvidas (13 respostas).
5. Falta de padronização das informações passadas pelos fiscais a respeito das normas tributárias vigentes. (11 respostas)
6. Falta de motivação funcional (4 respostas)

Para a definição do maior problema atual, referente à questão 2, os fiscais tributários novamente mencionaram a questão motivacional, enquanto os demais entrevistados deixaram claro sua insatisfação quanto à burocracia excessiva e morosidade nos processos:

1. Burocracia excessiva (15 respostas)
2. Morosidade nos processos (13 respostas)
3. Fatores motivacionais (4 respostas)
4. Falta de clareza em relação à interpretação das normas tributárias (2 respostas)

Considerando as políticas de Gestão de Informação, assunto da questão 3, a insatisfação está relacionada ao treinamento, planejamento e dados não fidedignos:

1. Treinamento inadequado (21 respostas)
2. Falta de planejamento (20 respostas)
3. Informações não confiáveis (11 respostas)
4. Não dispõe de serviços simples disponíveis na *internet*, como consulta a protocolos, emissão de Certidão Negativa e listagem de débitos. (10 respostas)

Já nas questões relacionadas a possíveis soluções para os diversos problemas, surgiram várias ideias:

Questão 4 e 5 - Sugestões de melhoria em relação ao atendimento ao público no Departamento de Fiscalização Tributária.

1. Disponibilização de Certidões Negativas de Débitos *online* da prefeitura (34 respostas)
2. Diminuição da “papelada” - documentos exigidos nos processos. (27 respostas)
3. Maior agilidade nos processos requeridos (17 respostas)
4. Um espaço para debates para que a população em geral pudesse debater sobre o trabalho realizado pelos fiscais, bem como participar da criação normas tributárias
5. Processos de baixa cadastral com prazo máximo de 20 dias para ficarem prontos (17 respostas)
6. Interpretação menos rigorosa da Legislação Tributária pelos fiscais, que estariam sempre procurando multas para aplicarem (12 respostas)
7. Disponibilização da consulta de protocolos de requerimentos online (18 respostas)
8. Maior motivação financeira para os fiscais (4 respostas pelos fiscais)

A observação das rotinas de atendimento ao público no Departamento de Fiscalização Tributária, na semana de 09 a 13 de novembro, no horário de funcionamento da prefeitura, das 8:00 ao 12:00 e das 13:30 as 17:00 h teve como objetivo identificar quais as principais causas para a morosidade dos processos e quais procedimentos poderiam ser adotados para agilizar os atendimentos efetuados, de forma a aumentar a eficácia das rotinas de trabalho.

Como os fiscais estavam cientes da pesquisa, enfatizaram diversas vezes que, durante seu trabalho que se sentem desmotivados seus rendimentos financeiros, principalmente porque os fiscais sanitaristas e procuradores recebem gratificações por produtividade. Segundo um fiscal *“De que adianta trabalharmos como loucos, arrecadarmos mais para o município e os procuradores ganharem em cima na ocorrência de ações judiciais ajuizadas.”* Outro fiscal também enfatiza: *“é injusto essa discriminação entre fiscais tributários e fiscais sanitaristas”*.

Foi possível identificar que não há uma política estratégica de gestão de pessoas e o Estatuto do Servidor Público é utilizado como principal norteador de normas, embora todos os servidores municipais estejam com progressões de carreira atrasados, ou seja, há um fator de desmotivação porque existem direitos adquiridos pelos servidores, mas que não foram concebidos na prática.

Em relação às rotinas de trabalho, os principais problemas atuais no setor é a morosidade dos processos. A maioria dos contadores diz que está levando em média dois meses para as ações fiscais após a entrega dos documentos aos fiscais. Segundo eles, na Receita Federal, a baixa sai na hora do pedido, o que gera sentimento de indignação.

Outro fator apontado pelos contadores é a demora na emissão de Certidões Negativas de Débitos, segundo um deles *“é a prefeitura mais devagar que existe, toda vez que preciso de uma certidão, devo anexar um monte de cópias de documentos e procurações”*. Esse foi um dos problemas observados mais recorrentes. Somente na semana de observação foram cerca de 20 ligações de contadores que pediam urgência na verificação das Certidões Negativas de Débitos para fins de licitações.

Nesse caso os requerimentos são encaminhados ao Departamento de Tributação, que listam eventuais débitos, encaminham a documentação para o Departamento de Fiscalização para nova verificação de débitos, retornando ao Departamento de Tributação para emissão final. Esse é um procedimento que dura em média uma semana, sendo que em grande parte das prefeituras esse já é um serviço *online* disponível, sem custos, sem espera e sem transtornos. Além disso, foi observado um retrabalho, já que tanto o Departamento de Tributação quanto o de Fiscalização Tributária verificam os tributos.

Além disso, o contribuinte deve ir pessoalmente ao Paço Municipal para solicitar a certidão negativa de débitos, anexando uma série de documentos como contrato social, CPF de sócios e/ou procuração para o requerente.

Outra reclamação apontada por contribuintes e contadores é a falta de padronização no atendimento. O que pode ser observado é há dois fiscais que realizam atividades de cadastros e baixa de pagamentos, o que na verdade é atribuição de outro setor: o Departamento de Tributação. Já os outros dois fiscais não realizam esse tipo de procedimento, o que gera certa confusão para os contribuintes e um conflito interno no setor, pois há opiniões divergentes entre os fiscais sobre o que fazer ou não no setor.

Esse foi o principal problema apresentado pelos fiscais de tributos. Os que dois fiscais que fazem serviços de atribuição do Departamento de Tributação, como baixas de pagamentos e lançamentos de guias manuais acreditam que devem fazer os serviços para não precisarem encaminhar o contribuinte a outro setor. Já os outros fiscais defendem que esse fato é a principal causa do acúmulo de serviço no setor e que se for para fazer serviços do setor de cobrança (Departamento de Tributação), não haveria a necessidade do município possuir fiscais de tributos.

Logo, a falta de padrão no atendimento causa um desconforto para os fiscais que não realizam as atividades vinculadas ao setor. Estes alegam que um dos principais problemas no setor é o fato de que o vínculo entre os departamentos de Tributação e Fiscalização Tributária é estreito demais. É comum encontrar servidores do setor de cobrança junto aos fiscais tirar a fim de tirarem dúvidas simples em relação a suas próprias rotinas de trabalho, o que poderia ser realizado no próprio setor, com o respectivo diretor responsável. Portanto, a falta de clareza na atribuição de tarefas também acaba por prejudicar a agilidade nos processos fiscais.

De acordo com as entrevistas com contribuintes e contadores, a média de tempo para a finalização de uma ação fiscal para baixa é de dois meses, mas ocorrem casos de até ficaram aguardando o encerramento dos procedimentos por até quatro meses, enquanto há casos de espera de apenas quinze dias. Portanto, é possível afirmar que a falta de padronização no atendimento ocorre de várias formas.

Outros fatores apontados nos problemas relacionados ao atendimento ao público no Departamento de Fiscalização Tributária são serviços burocráticos demais pelas imposições legais e baixo uso da tecnologia, o que culmina em grandes pilhas de papéis na mesa de cada fiscal.

Esses problemas podem ser solucionados com mudanças na distribuição de tarefas através do melhor fluxo de processos fiscais. A inovação tecnológica de também é essencial, com a integralização de sistemas de informação que possam disponibilizar serviços ao contribuinte e ao mesmo tempo agilizar o trabalho dos fiscais. Outro fator importante é padronização de todos os procedimentos adotados e a definição clara das tarefas a serem realizadas no setor.

3.2.2 Quadro síntese dos atores envolvidos no processo de mudança

QUADRO 1- ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE MUDANÇA

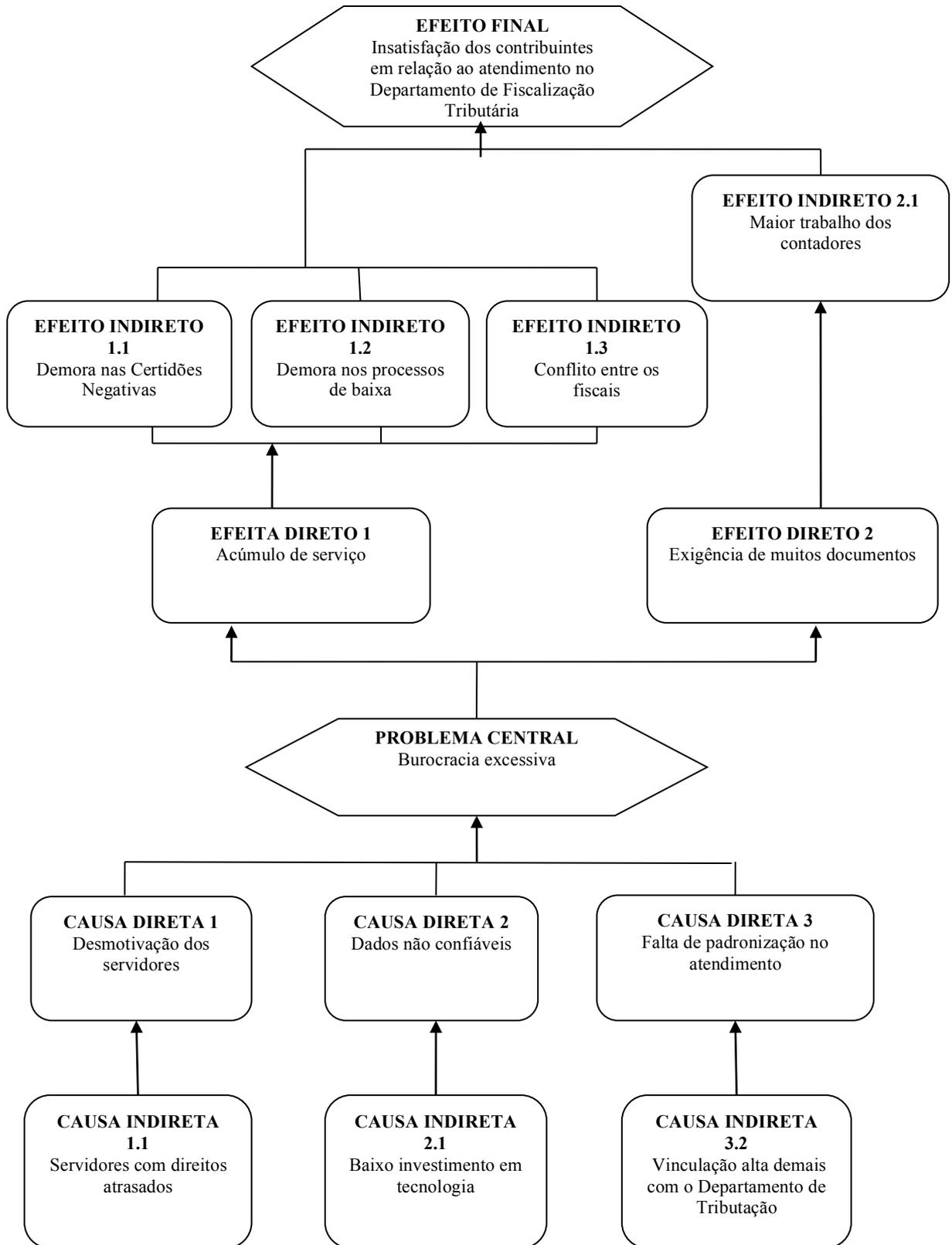
Ator	Interesses	Problemas percebidos	Recursos e competências
1. Contribuintes do Município de Mafra	Serem bem atendidos nos órgãos municipais e terem o retorno dos seus impostos.	Falta de um espaço para expor suas opiniões.	Possuem influência junto ao município devido a gerarem receitas
2. Contadores	Promover ações para maior valorização do seu trabalho e maior facilidade para atenderem as exigências governamentais em relação às empresas.	Atuação limitada e ausência de encontros periódicos com os colegas.	Podem propor estratégias que auxiliem a diminuir a burocracia, afinal, são os que mais sofrem com ela.
3. Prefeitura	Alocação de recursos financeiros pra projetos que visam propor qualquer tipo de melhoria no atendimento ao cidadão.	Recursos cada vez mais limitados, e a arrecadação, uma tendência nacional.	Alocação de recursos financeiros para melhorar o atendimento ao público em seus respectivos órgãos e departamentos

4. Fiscais de Tributos	Cumprir com as atribuições previstas no plano de cargos do município e, sendo remunerados por representarem o Estado.	Estão desmotivados devido às promoções de carreira atrasadas.	Corpo técnico com grande conhecimento e experiência na área tributária.
5. Secretaria de Fazenda e Planejamento	Identificar e investigar os recursos disponíveis e propor formas de conseguir receitas para satisfazer as necessidades dos municípios.	Limitação e insuficiência de verbas para investimentos em seus departamentos.	Relevância na discussão de projetos e de investimento municipal e destinação de verbas, podendo argumentar em defesa do seu quadro de pessoal.

FONTE: elaborado pelo autor (2015)

3.2.3 Árvore de problemas encontrados

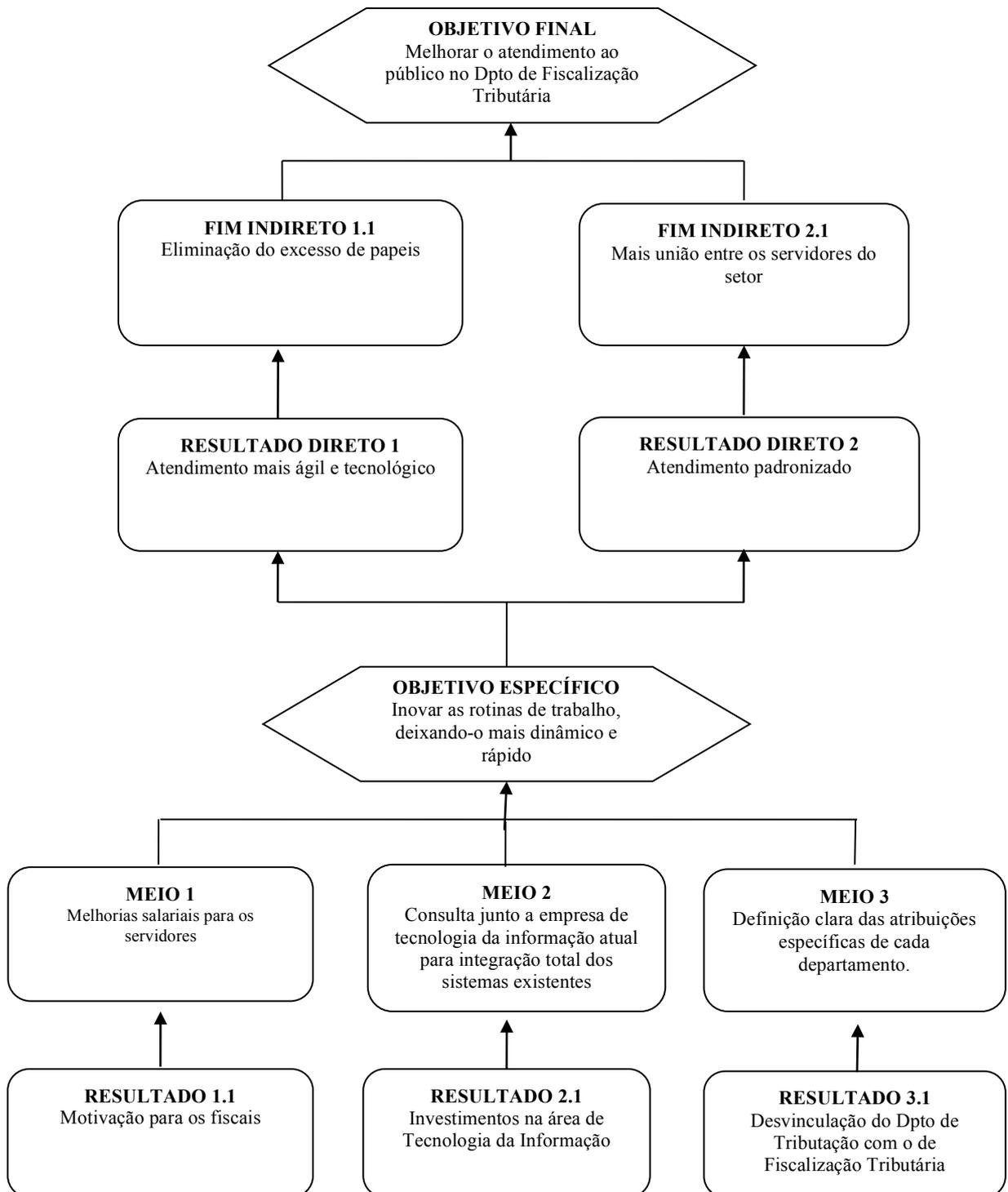
FIGURA 1- ÁRVORE DOS PROBLEMAS



FONTE: elaborado pelo autor (2015)

3.2.4 Árvore de objetivos

FIGURA 2- ÁRVORE DE OBJETIVOS



FONTE: elaborado pelo autor (2015)

4. PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

4.1 PROPOSTA TÉCNICA

O que se propõe no presente trabalho é a redefinição de algumas rotinas de atendimento ao público no Departamento de Fiscalização Tributária de forma a possibilitar maior rapidez na finalização de processos fiscais e maior satisfação dos contribuintes.

É possível criar um plano de trabalho com medidas que resolveria grande parte dos problemas atuais no setor. As medidas são baseadas no que os entrevistados apontam como possíveis soluções e nos problemas mais frequentes.

- Criar um sistema de rodízio de todos os processos de fiscalização iniciados, o que tornaria os serviços mais ágeis através da melhor distribuição dos processos entre os membros do setor e evitaria a impessoalidade.
- Utilizar recursos tecnológicos como auxílio principal aos servidores, com a aquisição de um *Software* para integrar os sistemas existentes e manter as informações atualizadas e consistentes para o trabalho fiscal;
- Disponibilização de alguns serviços on-line para os contribuintes, como a Certidão Negativa de Débitos, o que possibilitaria aos fiscais fiscalizarem todas as empresas e não somente aquelas que precisam retirar uma Certidão Negativa de Débitos
- Afastamento do Departamento de Tributação, tornando o setor mais independente e com maior tempo de dedicação às próprias atividades.

Essas são as medidas principais, que serão desfragmentadas em várias ações.

4.1.1 Cronograma básico para a realização das mudanças

Para colocar o plano de trabalho em ação, é preciso ir por etapas e definir as prioridades:

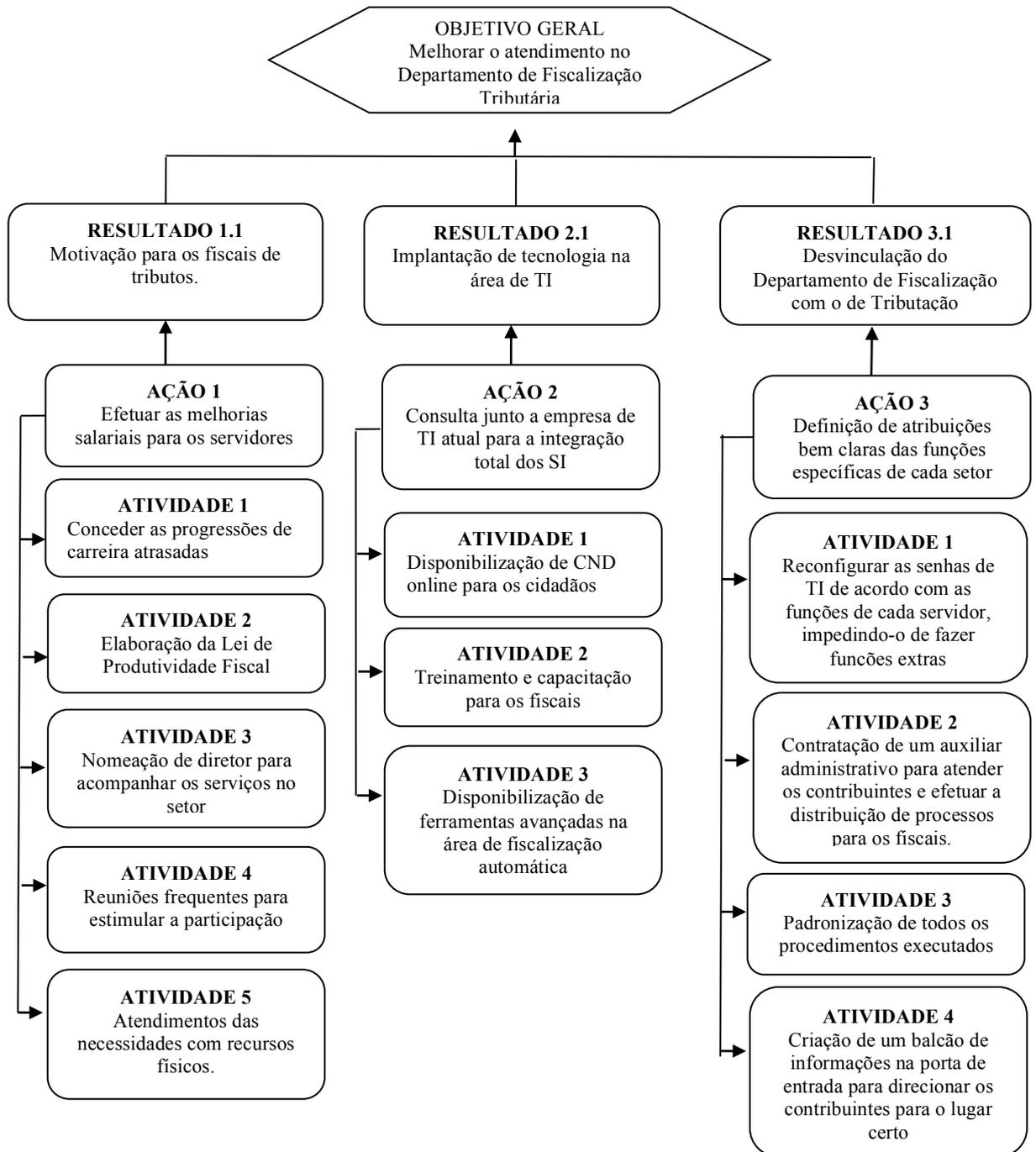
1º Dar ênfase na motivação dos servidores, pois eles serem os principais responsáveis para que o plano dê certo. Portanto, devem ser a prioridade inicial.

2º O segundo passo é atualizar a área de Tecnologia da Informação, efetuando um planejamento de integração entre os três sistemas existentes, possibilitando que os processos de fiscalização sejam mais rápidos. Com isso, haverá um aumento imediato do nível de satisfação para os usuários dos serviços oferecidos pelo setor.

3º A desvinculação do Departamento de Tributação com o Departamento de Fiscalização Tributária deverá ocorrer como ruptura imediata após a questão de TI estar resolvida. Há muitos assuntos internos do departamento tributário que podem ser resolvidos no próprio setor, sem precisar passar pelos fiscais.

4.1.2 Plano de implantação

FIGURA 3- PLANO DE AÇÃO



FONTE: elaborado pelo autor (2015)

4.1.3 Recursos

QUADRO 2- CRONOGRAMA DE ATIVIDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

Síntese normativa do Projeto	Objetivo	Indicador Verificável	Meios de Verificação	Fatores Externos Condicionantes
Objetivo geral	Melhora do atendimento ao público no Departamento de Fiscalização Tributária	O nível de satisfação com as mudanças deverá aumentar em 80%	Comparações de pesquisas e entrevistas atuais com outras a serem realizadas pela Secretaria de Fazenda e Planejamento	Dependerá da assessoria prestada pelo gestores e da sua prioridade
Resultado 1:	Motivação para os fiscais de tributos	R\$ 10.000,00	Folha de pagamentos	Depende de aprovação de lei pela câmara de vereadores e de estudo de orçamento
Resultado 2:	Implantação de Tecnologia na área de TI	R\$ 100.000,00 (valor aproximado – depende de cotação de preços)	Relatórios elaborados pelo diretor contratado	A integração das atividades será de 100% de acordo com o planejado para o segundo e terceiro mês
Resultado 3:	Desvinculação das atividades fiscais com as de cobrança.	R\$ 0,00	Relatórios elaborados pelos diretores dos setores	Insistência de contribuintes em serem atendidos pelas rotinas antigas
Atividade 1.1:	Conceder as promoções de carreira atrasadas	R\$ 1.500,00	Portarias de concessão	Haverá 100% dos recursos disponíveis já no primeiro mês
Atividade 1.2:	Elaboração da Lei de Produtividade Fiscal	R\$ 8.900,00	Portarias, relatórios de produtividade.	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.
Atividade 1.3:	Nomeação de diretor para acompanhar os serviços do setor	R\$ 2.500,00	Portaria de contratação	Haverá 100% dos recursos disponíveis como planejado.
Atividade 1.4:	Reuniões frequentes para estimular a participação	R\$ 50,00	Atas de reunião	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.
Atividade 1.5:	Atendimento das necessidades com recursos físicos	R\$ 10.000,00	Requerimentos e cotação de preços	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.
Atividade 2.1:	Consulta junto a empresa de TI atual para a integração total dos SI	R\$ 0,00	Orçamentos	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.
Atividade 2.2:	Treinamento e capacitação para os fiscais	R\$ 7.500,00	Relatórios de aproveitamento	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.
Atividade 2.3:	Disponibilização de ferramentas avançadas na área de fiscalização automática	R\$ 20.700,00	Orçamentos e notas fiscais	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.
Atividade 3.1	Definição de atribuições bem claras das funções específicas de cada setor	R\$ 200,00	Relatórios	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.
Atividade 3.2	Contratação de um auxiliar	R\$ 2.300,00	Relatórios	Haverá 100% dos recursos disponíveis,

	administrativo para atender os contribuintes e efetuar a distribuição de processos para os fiscais.			como planejado.
Atividade 3.3	Padronização de todos os procedimentos executados	R\$ 0,00	Relatórios	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.
Atividade 3.4	Criação de um balcão de informações na porta de entrada para direcionar os contribuintes para o lugar certo	R\$ 27.000,00	Relatórios	Haverá 100% dos recursos disponíveis, como planejado.

Fonte: elaborado pelo autor (2015)

4.1.4 Resultados esperados.

Haverá a maior satisfação dos cidadãos ao se dirigirem ao Departamento de Fiscalização Tributária, uma vez que os procedimentos estarão mais rápidos e eficazes.

Também haverá um número maior de ações fiscais que culminarão no aumento de arrecadação para o município, pois as mudanças farão com que haja mais tempo hábil para que os fiscais possam se dedicar a um maior número de contribuintes, cumprindo com sua principal atribuição.

Outra mudança esperada diz respeito a diminuição significativa dos conflitos internos entre departamentos e entre os próprios fiscais, o que culmina no desenvolvimento maior do trabalho em equipe e maior participação dos servidores nos processos de tomada de decisão. Afinal, estarão motivados a proporem as melhores soluções em termos de arrecadação para o município.

4.1.5 Riscos ou problemas e medidas preventivo-corretivas

A cultura de resistência é sempre um fator de risco, pois um dos fiscais tem mais de 15 anos de carreira, o que pode dificultar a implantação de mudanças. As ações nesse sentido podem ser direcionadas no sentido de terem várias reuniões com o prefeito e secretário da fazenda e planejamento para explanação do que deverá ser mudado nas rotinas de atendimento.

Além disso, não há no departamento a cultura de planejamento em relação às atividades exercidas, mas isso pode ser facilmente resolvido com o estabelecimento de prazos e relatórios específicos para os fiscais de tributos em relação a suas atividades desenvolvidas.

A questão que apresenta o maior risco se refere a atual desmotivação por parte do setor para aceitar bem as mudanças. Mesmo que o plano de ação apresente a Lei de Produtividade como um dos tópicos, os fiscais irão ter desconfiança para com a administração municipal. Nesse sentido, é preciso que as autoridades municipais tentem resgatar a confiança com esses servidores, podendo já deixar encaminhada a Lei de Produtividade Fiscal para a Câmara de Vereadores Municipais ou até mesmo iniciante o pagamento das progressões de carreira, que se encontram atrasados desde 2012.

5. CONCLUSÃO

É possível perceber que simples mudanças em rotinas de trabalho podem parecer simples e triviais de início, mas à medida que é formalizado um plano de ação com base no diagnóstico de uma organização, são planejadas ações que busquem a melhoria de qualidade no atendimento ao público, é possível perceber o quanto as atividades podem ser complexas e importantes para ajudar a melhorar a gestão fazendária.

Através da pesquisa realizada no Departamento de Fiscalização Tributária do Município de Mafra, foram identificados os principais problemas existentes no setor. Considerando a opinião dos servidores envolvidos e dos usuários dos serviços prestados pelo respectivo departamento, foi diagnosticar a situação atual e listar alternativas que possibilitem melhorar as rotinas de trabalho e elaborar um plano de ação para melhorar o atendimento aos cidadãos.

Para que uma organização pública alcance um grau satisfatório nos serviços prestados, é necessário manter seus colaboradores motivados e bem orientados, com rotinas uniformizadas e transparentes.

É dever dos municípios investir nos setores atrelados à arrecadação municipal, pois isso significa resgatar recursos estagnados para aplicar em políticas públicas de acordo com as demandas da sociedade. É fundamental haja uma base de dados consistente e atualizada, bem como um sistema informatizado que garanta, de um lado, segurança para a Prefeitura interagir com os contribuintes e, de outro, que estes contribuintes sejam bem atendidos.

Mesmo com as dificuldades e deficiências apontadas, é possível afirmar que investir nos departamentos vinculados à arrecadação constitui uma estratégia fundamental para garantir maior eficiência na arrecadação dos tributos municipais e também na melhoria do atendimento ao cidadão, que se sentirá mais motivado a participar das ações públicas e contribuir para o município.

REFERÊNCIAS

CASTELLS, Manuel; MAJER, Roneide Venancio; GERHARDT, Klauss Brandini (Trad.) (Colab.). **A Sociedade em rede**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002. 698 p.

CHIAVENATO, I. **Gestão ambiental empresarial: conceitos**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público**. Lisboa: 2002.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do serviço público**. São Paulo. v. 51, n. 3, Jul./Set. 2000.

FISCHER, R.M. Mudança e Transformação Organizacional. In: Fleury, M.T.L. (coord.). *As Pessoas na Organização*. São Paulo, Ed. Gente, 2002.

GAITHER, Norman; FRAZIER, Greg. **Administração da produção e operações**. 8. ed. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2002, 598 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1989

GOMES, Lima Margarita Henao. **Árvore de problemas**, 2013. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=w1W0Mewowv0>>. Acesso em 30/11/15

IBAM. Manual do Prefeito. 13. Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=421010&search=%7Cmafra&lang=>>> Acesso em 15/11/14

PALUDO, Augustinho Vicente, PROCOPIUCK, Mário. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2015. 215 p.

PERES, Úrsula. **Elaboração e Gestão de Projetos no Setor Público**, 2011. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/elabora_e_gestao_projetos.pdf> Acesso em 31/11/15.

PROCOPIUCK, Mário. Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas e administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013. 383 p.

ROCHA, Roberto. **A Gestão descentralizada e participativa**. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&catid=72&Itemid=114> Acesso em 30/11/14

ULLER, José Arildo. ZIMMERMANN, Michael. **Gestão na cobrança de tributos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. 160 p.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM OS ATORES ENVOLVIDOS.

Questionário aplicado aos quatro fiscais, dez contadores e vinte contribuintes de Mafra a fim de coletar informações a respeito dos maiores problemas e o que precisa ser melhorado no atendimento e processos relacionados ao Departamento de Fiscalização Tributária.

- 1) Em sua opinião, quais as maiores dificuldades encontradas no Departamento de Fiscalização Tributária?
- 2) Em sua opinião, qual o maior problema atual encontrado no Departamento de Fiscalização Tributária?
- 3) Você acha satisfatório o nível das políticas de Gestão de Informação da Prefeitura do Município de Mafra?
- 4) Em sua opinião, quais seriam as melhores medidas a serem tomadas para melhorar o atendimento ao público no Departamento de Fiscalização Tributária?
- 5) Você tem mais alguma sugestão em relação aos serviços prestados pelo Departamento de Fiscalização Tributária?