



UFRPE

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nathália Ingrid Carvalho Silva

**Inscrição em dívida ativa não tributária:
proposta de processo organizacional para a
Conviva Mercados e Feiras – Autarquia
Municipal**

Dissertação de mestrado

Recife, 2024

Nathália Ingrid Carvalho Silva

**Inscrição em dívida ativa não tributária:
proposta de processo organizacional para a
Conviva Mercados e Feiras – Autarquia
Municipal**

Orientador: Marco Aurélio Benevides de Pinho
Coorientador: Luiz Flávio Arreguy Maia Filho

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Administração
Pública da Universidade Federal Rural de
Pernambuco em cumprimento aos requisitos
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Recife, 2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Bibliotecário(a): Ana Catarina Macêdo – CRB-4 1781

S586i Silva, Nathália Ingrid Carvalho.
Inscrição em dívida ativa não tributária: proposta de processo organizacional para a Conviva Mercados e Feiras - Autarquia Municipal / Nathália Ingrid Carvalho Silva. - Recife, 2024.
83 f.; il.

Orientador(a): Marco Aurélio Benevides de Pinho.
Co-orientador(a): Luiz Flávio Arreguy Maia Filho.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Recife, BR-PE, 2024.

Inclui referências e anexo(s).

1. Dívida ativa . 2. Autarquias. 3. Administração de empresas. 4. Reengenharia (Administração) I. Pinho, Marco Aurélio Benevides de, orient. II. Maia Filho, Luiz Flávio Arreguy, coorient. III. Título

CDD 350

Nathália Ingrid Carvalho Silva

**Inscrição em dívida ativa não tributária:
proposta de processo organizacional para a
Conviva Mercados e Feiras – Autarquia
Municipal**

Orientador: Marco Aurélio Benevides de Pinho

Coorientador: Luiz Flávio Arreguy Maia Filho

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural de Pernambuco em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marco Aurélio Benevides de Pinho – Orientador
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE)

Prof. Dr. Ademir Macedo Nascimento – Examinador externo à rede
Universidade de Pernambuco (UPE)

Prof. Dr. Napiê Galve Araujo Silva – Examinador externo
Universidade Federal Rural do Semi-Árido (PROFIAP/UFERSA)

Prof. Dr. Felipe Luiz Lima de Paulo – Examinador interno
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE)

Prof. Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia Filho
Universidade Federal Rural de Pernambuco (PROFIAP/UFRPE) - Coorientador

“O que não é bom para a colmeia não pode ser bom para a abelha.”
(Marco Aurélio, filósofo estoico e imperador romano)

Agradecimentos

Aos meus pais, Franklin Silva e Raquel Carvalho, por serem os melhores pais que eu poderia ter e serem pessoas com valores tão profundos que, educando pelo exemplo, fizeram com que minha consciência fosse sempre meu maior e melhor guia. À minha irmã, Isadora Carvalho, que me conhece como ninguém e que muitas vezes entende até o não dito só pelo olhar.

Ao meu marido, Bruno Guimarães, um incentivador nato de tudo a que me proponho, inclusive o que eu só penso em talvez fazer. Responsável pela minha inscrição na seleção do mestrado e que ficou muito feliz e nada surpreso com a minha aprovação, enquanto eu era só dúvidas.

Aos meus orientador, Professor Marco Aurélio Pinho, e coorientador, Professor Luiz Maia, pela ajuda em navegar por esses mares antes desconhecidos da pesquisa acadêmica, e aos membros da banca de qualificação, Professores Ademir Nascimento, Felipe de Paulo e Napiê Galvê, por suas valiosíssimas observações que me ajudaram a acertar o rumo e a estruturar esse trabalho de uma forma que fizesse mais sentido.

A todos os queridos professores do Profiap/UFRPE por suas aulas com provocações que me fizeram pensar mais profundamente sobre a administração pública e cujas reflexões me tornaram uma servidora pública ainda mais capacitada para entregar à sociedade. E, em especial, ao Professor Jorge Correia, a quem recorri várias e várias vezes antes e durante a elaboração deste trabalho para entender “o como fazer” de cada coisa.

Aos meus queridos colegas de mestrado, da melhor turma do mundo em linha reta, que no “ninguém fica pra trás” conseguiram motivar cada um a continuar quando parecia pesado e comemoraram a vitória de cada etapa que fomos vencendo. E a quem agradeço nas pessoas de Maikon Martins, nosso super proativo representante de turma, e Juliana Giestosa, minha amiga de infância, colega de carreira pública e dupla carimbada nos desafios desta etapa acadêmica.

À equipe da Conviva Mercados e Feiras, meu local de trabalho durante todo o mestrado, e cujos desafios inspiraram a escolha do tema da dissertação, nesse meu desejo de fazer desta uma entrega prática para a administração pública. A quem agradeço na pessoa do seu Diretor-Presidente e meu chefe direto, Gabriel Leitão, por ser um administrador competente, e um líder incentivador, honesto e aberto, e que sempre entendeu a importância do mestrado para a minha formação profissional e para a administração pública.

Ao meu órgão de origem, a Controladoria-Geral do Município do Recife, juntamente com meus colegas e amigos de serviço público que o compõem. Tenho um carinho enorme pela CGM e vejo-a sempre como um enorme potencial para transformar cada vez mais a administração pública da cidade do Recife.

A toda a Prefeitura da Cidade do Recife, por ser a administração pública da minha cidade, com muitos e muitos servidores públicos extremamente competentes e dedicados a cuidar de Recife todos os dias. A quem agradeço nas pessoas de Ana Carolina Lindoso, da Procuradoria-Geral do Município, que desde o início deste trabalho sempre dedicou uma amistosa e constante atenção para conversas sobre a dívida ativa na PCR, e Fernando Amynthas, amigo e uma das lendas vivas da Prefeitura do Recife, pelas inúmeras conversas sobre o tema do trabalho e sobre tudo o mais.

Lista de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Competências para inscrição em dívida ativa na PCR | 27 |
| Figura 2 - O que é um processo | 34 |
| Figura 3 - Piscina do processo 1 | 38 |
| Figura 4 - Piscina do Processo 1 e suas raias (Lanes 1 a 4) | 38 |
| Figura 5 - Tipos de evento | 39 |
| Figura 6 - Objeto Tarefa | 39 |
| Figura 7 - Subprocesso | 39 |
| Figura 8 - Tipos de conectores | 40 |
| Figura 9 - Tipos de <i>gateways</i> | 41 |
| Figura 10 - Alguns tipos de artefato | 41 |
| Figura 11 - Desenho da pesquisa | 49 |
| Figura 12 - Classificação da receita pública de acordo com sua natureza | 53 |
| Figura 13 - Exemplos de classificação de receita de dívida ativa por origem..... | 56 |
| Figura 14 – Organograma da Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal..... | 59 |
| Figura 15 – Macroprocesso de inscrição em dívida ativa | 60 |
| Figura 16 – Inscrição em Dívida Ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público | 63 |
| Figura 17 – Matriz RACI do processo | 65 |
| Figura 18 – Fluxo do projeto de implantação..... | 66 |
| Figura 19 – Matriz RACI do projeto de implantação..... | 66 |

Lista de Quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Parâmetros para pesquisa de receitas previstas e arrecadadas em toda a PCR | 54 |
| Quadro 2 - Parâmetros para pesquisa de receitas previstas e arrecadadas na Conviva (antiga CSURB)..... | 54 |

Lista de Tabelas

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Receitas previstas e arrecadadas em toda a PCR | 54 |
| Tabela 2 - Receitas previstas e arrecadadas na Conviva (antiga CSURB)..... | 55 |

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABPMP - *Association of Business Process Management*
AGU – Advocacia Geral da União
APM – *Association for Project Management*
APMBOK - *Association for Project Management Body of Knowledge*
BI – *Business Intelligence*
BPM - *Business Process Management*
BPMI - *Business Process Management Initiative*
BPMN - *Business Process Model and Notation*
CDA - Certidão de Dívida Ativa
CF – Constituição Federal
COMPARE - Companhia de Abastecimento do Recife
CONVIVA – Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal
CSURB - Autarquia de Serviços Urbanos do Recife (antiga Companhia de Serviços Urbanos do Recife)
CTM – Código Tributário Nacional
CTN – Código Tributário do Município
GGMF – Gerência Geral de Mercados e Feiras
GJUR – Gerência Jurídica
ISSQN - Imposto sobre serviços de qualquer natureza
LEF - Lei de Execuções Fiscais
LOA - Lei Orçamentária Anual
MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PCR – Prefeitura da Cidade do Recife
PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGM – Procuradoria Geral do Município
PMBOK – *Project Management Body of Knowledge*
PMI – *Project Management Institute*
POP – Procedimento Operacional Padrão
OMG - *Object Management Group*
RACI – Responsável, Aprovador, Consultado e Informado
SAJ - Secretaria de Assuntos Jurídicos
SEPUL - Secretaria de Política Urbana e Licenciamento
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
UDCA – Unidade de Divisão de Cadastro e Arrecadação

Sumário

| | |
|---|----|
| Resumo | 12 |
| Abstract..... | 13 |
| 1. Introdução..... | 14 |
| 1.1. Objetivos..... | 18 |
| 1.1.1. Objetivo geral | 19 |
| 1.1.2. Objetivos específicos | 19 |
| 1.2. Justificativa..... | 20 |
| 2. Referencial teórico..... | 23 |
| 2.1. Dívida ativa | 23 |
| 2.2. Permissão onerosa de uso de espaço público e a cobrança de retribuição pecuniária..... | 28 |
| 2.3. Gestão de Processos de Negócio | 32 |
| 2.4. BPMN - <i>Business Process Model and Notation</i> | 37 |
| 2.4.1. Piscinas e raias..... | 37 |
| 2.4.2. Eventos | 39 |
| 2.4.3. Atividades (tarefas e subprocessos)..... | 39 |
| 2.4.4. Conectores | 40 |
| 2.4.5. <i>Gateways</i> | 40 |
| 2.4.6. Artefatos | 41 |
| 2.5. Uso do BPM na melhoria de processos na administração pública brasileira | 42 |
| 3. Metodologia..... | 44 |
| 3.1. Caracterização do Estudo | 44 |
| 3.2. Local da pesquisa..... | 46 |
| 3.2.1. Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal | 46 |
| 3.3. Coleta de Dados..... | 48 |
| 3.4. Análise de Dados | 48 |
| 3.5. Desenho da pesquisa..... | 49 |
| 4. Análises e resultados | 50 |
| 4.1. Da competência para inscrição créditos da Conviva em dívida ativa | 50 |
| 4.2. Equipamentos públicos administrados pela Conviva e a cobrança de taxa de permissão..... | 51 |
| 4.3. Ausência de procedimento de inscrição de dívida ativa não tributária na Conviva | 55 |
| 4.4. Do ato de controle administrativo da legalidade e da necessidade de conhecimento jurídico para inscrição em dívida ativa | 57 |
| 4.5. Proposta de processo de inscrição de dívida ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público | 60 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.5.1. | Macroprocesso inicial..... | 60 |
| 4.5.2. | Impossibilidade atual de uso de sistema computacional | 61 |
| 4.5.3. | Fluxo do processo..... | 62 |
| 4.5.4. | Matriz RACI e os atores do processo | 64 |
| 4.5.5. | Projeto de implantação do processo de inscrição em dívida ativa | 65 |
| 4.5.6. | Minuta de Portaria Conviva..... | 66 |
| 4.5.7. | Modelos de documentos | 67 |
| 4.5.8. | Orientação Técnica | 67 |
| 5. | Conclusão | 68 |
| | Referências | 70 |
| | Anexos | 76 |

Resumo

Dívida ativa é o termo utilizado para se referir aos débitos que uma pessoa física ou jurídica possui com entidades públicas, sendo recursos financeiros devidos ao Estado, cuja ausência impacta negativamente nas finanças públicas e na prestação de serviços essenciais à população. Essas dívidas podem ser de natureza tributária, como impostos, taxas e contribuições, ou não tributárias, como retribuições pecuniárias pelo uso de espaço público, multas e penalidades aplicadas pelos órgãos e entidades governamentais. A administração indireta municipal da Prefeitura da Cidade do Recife conta com a Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal, que administra os equipamentos públicos de comércio popular por meio de permissões onerosas para uso de espaços públicos. Entretanto, a entidade não realiza a inscrição em dívida ativa dos seus créditos vencidos. Assim, este trabalho objetivou desenvolver um processo estruturado, utilizando as técnicas e abordagens do *Business Process Management* (BPM) e a notação de processos de negócios (*Business Process Model and Notation* – BPMN), para a inscrição em dívida ativa não tributária para a Conviva que abranja todas as etapas, desde a identificação do débito até a inscrição em dívida ativa, definindo os responsáveis por cada etapa do processo e propondo os normativos e modelos de documentos necessários para a sua institucionalização. Os materiais produzidos foram reunidos e apresentados por meio de orientação técnica de pronta implantação na autarquia, que constitui o Produto Técnico-Tecnológico (PTT), principal resultado deste trabalho. Esta foi uma pesquisa aplicada, de natureza qualitativa, a partir de um estudo de caso único utilizando pesquisa bibliográfica e documental. Com este trabalho, pretende-se contribuir de forma prática e relevante para aprimorar a realidade da Conviva no que diz respeito à inscrição de débitos em dívida ativa e, também, na valorização da gestão de processos de negócio. Ademais, vislumbra-se potencial de impactar outras entidades municipais com necessidade no mesmo tema além de inspirar mais trabalhos voltados ao uso de BPM na administração pública.

Palavras-chaves: dívida ativa não tributária; administração indireta; autarquia; gestão de processos de negócio; BPM; BPMN.

Abstract

The term active debt refers to the debts that an individual or legal entity owes to public entities, representing financial resources owed to the State, whose absence negatively impacts public finances and the provision of essential services to the population. These debts may be of a tax nature, such as taxes, fees, and contributions, or non-tax, such as financial compensations for the use of public spaces, fines, and penalties imposed by government agencies and entities. The indirect municipal administration of the City of Recife includes Conviva Mercados e Feiras – Municipal Authority, which is responsible for managing public facilities for popular commerce through paid permits for the use of public spaces. However, the entity does not register its overdue credits as active debts. Therefore, this work aimed to develop a structured process, using the techniques and approaches of Business Process Management (BPM) and Business Process Model and Notation (BPMN), to register non-tax active debts for Conviva. The process encompasses all stages, from identifying the debt to registering it as an active debt, defining the responsibilities for each step of the process, and proposing the regulations and document models necessary for its institutionalization. The materials produced were compiled and presented through a technical guidelines document for immediate implementation within the authority, constituting the Technical-Technological Product (TTP), the main outcome of this work. This was an applied, qualitative research based on a single case study, utilizing bibliographic and documentary research. With this work, the aim is to contribute practically and meaningfully to improving Conviva's operations regarding the registration of debts as active debts and to enhance the value of business process management. Moreover, this work has the potential to impact other municipal entities facing similar challenges and inspire more studies focused on the use of BPM in public administration.

Keywords: active non-tax debt; indirect administration; autarchy; business process management; BPM; BPMN.

1. Introdução

A Administração Pública precisa atender muitas necessidades, muito diversas, de muitos atores diferentes. Bandeira de Mello (2010, p. 29) afirma que “função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”. Em sentido semelhante, Di Pietro (2023) afirma que, em seu sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas. E foi diante dessa complexidade que o presente trabalho se propôs a enfrentar e propor solução para um problema real de uma autarquia municipal da cidade do Recife: a inscrição em dívida ativa de débitos não tributários, como será aprofundado adiante. E para essa proposta, o trabalho utilizará técnicas e ferramentas de descrição de processos de negócio amplamente divulgadas nos mais diferentes contextos da administração pública (Biazzi; Muscat; Biazzi, 2011; Daehn; Bianchi, 2020; De Melo; Walter; Santos, 2016; De Moura, 2019; Dos Santos, 2013; Mückenberger, 2013).

De acordo com a autora Di Pietro (2023), o exercício das atividades para atender às necessidades coletivas corresponde à chamada função administrativa, que é atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo. Ela complementa dizendo que a própria Constituição Federal é farta em menções a serviços públicos, a exemplo dos serviços sociais do Estado, como saúde, educação, assistência social, previdência social, cultura, entre outros. Dessa forma, o Estado precisou desenvolver formas de organização por meio das quais pode estruturar-se buscando atender a esses interesses públicos tão diversos.

Prosseguindo nesse raciocínio, Bandeira de Mello (2010) defende que o Estado pode desenvolver essas atividades administrativas que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal tanto por si mesmo como pode prestá-las por meio de outros sujeitos. É aí que surgem as figuras denominadas de centralização administrativa ou atuação centralizada, onde pode haver desconcentração e descentralização administrativa ou atuação descentralizada (Limmer, 2022).

Quando a administração desempenha atividades por meio da sua própria pessoa jurídica o Estado estará mantendo as atividades centralizadas (Bandeira de Mello, 2010). Logo, na centralização administrativa é o próprio Poder Público que executa suas atividades de forma direta, quando por meio de seus órgãos integrantes da administração

pública direta, essa distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica é chamada de desconcentração (Mazza, 2024; Di Pietro, 2023). Cada um dos centros de competência exerce uma função, mas só há uma pessoa jurídica de direito público (o ente federativo), que distribui suas competências entre os órgãos que ela mesma criou. Também por isso, na desconcentração há hierarquia administrativa, estando os órgãos subordinados ao ente que os criou. Como exemplos desses órgãos desconcentrados, a depender da esfera tratada, tem-se Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Infraestrutura.

Já na denominada descentralização administrativa ou atuação descentralizada tem-se a criação, pela Administração Pública, de entidades administrativas com personalidade jurídica própria (Limmer, 2022), com distribuição de competências da pessoa jurídica criadora para a pessoa jurídica criada, sendo, estas, seres jurídicos distintos entre si (Di Pietro, 2023; Bandeira de Mello, 2010). Aqui, há a transferência da responsabilidade por executar determinadas atividades, algumas funções administrativas, que serão realizadas, então, de forma indireta. Assim, haverá duas pessoas jurídicas diferentes: o ente da federação (administração direta) e uma outra pessoa jurídica (administração indireta). Importante destacar que, nesse caso, não há relação de subordinação entre eles, apenas de vinculação, visto que a descentralização rompe a unidade personalizada (Bandeira de Mello, 2010).

De acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil), a Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Uma das formas de descentralização é a chamada por serviços, funcional ou técnica, “[...] que se verifica quando o Poder Público (União, Estados ou Municípios) cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público” (Di Pietro, 2023).

Especificamente tratando das autarquias, elas têm natureza jurídica de pessoa jurídica de direito público interno, conforme art. 41, IV Código Civil de 2002. O Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil), em seu art. 5º, I, define essa entidade¹.

Assim, as autarquias são criadas diretamente por lei específica de iniciativa do chefe do Poder Executivo, não dependendo de nenhum outro ato como registro em

¹ “art. 5º, I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (Decreto-Lei nº 200/1967, Brasil).

cartório ou na junta comercial, com a finalidade de prestar atividades típicas da Administração Pública, dentro das competências e limites que foram definidos na sua lei de criação. Da mesma forma, só poderão ser extintas por lei pelo princípio do paralelismo das formas.

A Prefeitura da Cidade do Recife, buscando descentralizar o cuidado com os mercados e feiras públicos da cidade, por meio da Lei Municipal nº 16.007/1995 (Recife, 1995), transformou a então Companhia de Abastecimento do Recife – COMPARE na Companhia de Serviços Urbanos do Recife (CSURB), posteriormente readequada para a natureza jurídica de autarquia, pela Lei Municipal nº 18.291/2016 (Recife, 2016), quando passou a se chamar Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, mantendo a sigla CSURB. Pela Lei Municipal nº 19.036, de 31 de março de 2023 (Recife, 2023) a referida autarquia foi transformada na Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal.

No presente, então, a Conviva é uma entidade autárquica integrante da administração indireta do município do Recife, sendo vinculada à Secretaria de Política Urbana e Licenciamento (Sepul). Conforme as práticas do direito administrativo, a Conviva, como autarquia integrante da administração indireta municipal, possui personalidade jurídica de direito público, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira.

Diante da recente alteração provocada pela lei de criação da Conviva, muitos dos normativos e demais instrumentos que compõe o arcabouço que dirige seu funcionamento ainda fazem referência à CSURB. Tal é o caso do seu Regimento Interno, aprovado pelo Decreto nº 35.299/2022 (Recife, 2022), que em seu art. 4º, II, define que, entre outras atividades, compete à autarquia executar a administração, organização e fiscalização dos mercados públicos, centros comerciais de pequeno porte e equipamentos especiais de pequeno, médio e grande porte e feiras livres. Sua missão, de acordo com o Planejamento Estratégico da entidade, é “oferecer espaços de qualidade para comércio e interação popular nos bairros do Recife, fomentando cultura, história e culinária regionais” (CSURB, 2021).

A gestão financeira e fiscal dos órgãos e entidades públicos municipais é uma tarefa desafiadora que requer a adoção de processos eficientes e estratégias eficazes para garantir a sustentabilidade e o bom funcionamento dos serviços prestados à população. Nesse contexto, a dívida ativa é uma questão de grande relevância e impacto na administração pública municipal.

A dívida ativa, representando débitos de natureza tributária e não tributária, desempenha um papel crucial no contexto financeiro dos governos e na sustentabilidade das atividades estatais. Queiroz (2020), discutindo questões relativas à eficiência na cobrança de recebíveis oriundos da dívida ativa, traz argumentos no sentido de que a baixa eficiência faz com que os créditos tributários percam a sua função social de atender ao interesse público. Ademais, Santos, Lima e Wilbert (2022) afirmam que é baixa a capacidade de recuperação dos recebíveis oriundos da dívida ativa previdenciária brasileira, evidenciando a natureza contingente desses valores.

Na mesma linha, Rossi e Santos (2016) ressaltam que a gestão dos créditos em dívida ativa tributária e não tributária é bastante difícil, e, afirmam ser imprescindíveis ações contínuas de melhoria sobre os controles internos, cobranças administrativas e cobranças judiciais, com intuito de maximizar a entrada de receitas desta natureza. Assim, a efetiva cobrança desses débitos é fundamental para a manutenção do equilíbrio fiscal e para o funcionamento adequado dos serviços públicos. Diante dessa relevância, o estudo da dívida ativa torna-se essencial.

Aprofundando no tema, a inscrição em dívida ativa não tributária em autarquias representa um desafio adicional, uma vez que envolve o controle e a cobrança de créditos das mais diversas origens, como de multas e penalidades de qualquer natureza, aluguéis e taxas, e demais créditos da Fazenda Pública, desde que não relacionados a tributos, conforme art. 39, §2º da Lei nº 4.320/64². Assim, a inadimplência desses débitos também pode acarretar prejuízos financeiros significativos e, da mesma forma que a dívida ativa tributária, contribuir para o comprometimento da capacidade de investimento em áreas prioritárias para o município.

Pensando no enfrentamento dessas dificuldades, um conjunto de técnicas e abordagens utilizável para serem estruturadas sequências de atividades que resultem em prestação de serviços ou produção e fornecimento de produtos com melhor qualidade é o da gestão de processos organizacionais, referenciado comumente pela sigla BPM. Esse

² “Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. § 2º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais” (Lei nº 4.320/64, Brasil).

termo refere-se à expressão em inglês *Business Process Management*, ou Gestão de Processos de Negócio, como foi traduzido no Brasil. Hill (2013) defende que os avanços no gerenciamento de processos têm sido fundamentais para o progresso de corporações, indústrias e economias, ressaltando que as disciplinas de qualidade mudaram o destino do Japão nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial.

Benedict (2013) afirma que o BPM é uma disciplina que muda a forma tradicional como as organizações gerenciam o fluxo de trabalho, viabilizando um novo nível de apoio às operações de negócio pelas técnicas e abordagens que oferece. Ao que o BPM CBOK 3.0 (2013) complementa afirmando que os processos de negócio de uma organização definem a forma como ela executa o trabalho e entrega valor para seus clientes e que a aplicação de BPM numa organização faz com que ela se concentre nos processos interfuncionais que agregam valor a esses clientes.

O referido CBOK, como um guia que traz as melhores práticas de gestão na área de gerenciamento de processos, salienta que gerenciar esses processos de forma intencional acaba criando práticas de negócio mais sólidas, levando a processos mais eficazes, mais eficientes e mais ágeis, o que oferece maior retorno às partes interessadas.

Dessa forma, esta dissertação propôs o estudo para a criação de um processo utilizando as técnicas e abordagens BPM para a inscrição em dívida ativa não tributária em uma autarquia municipal, a Conviva Mercados e Feiras. Isto porque a falta de um processo adequado para a inscrição e gestão dessas dívidas pode levar a perdas financeiras significativas e prejudicar a prestação de serviços à população.

1.1. Objetivos

A ausência de inscrição em dívida ativa pela Conviva é uma questão prática que afeta a saúde financeira da autarquia, além de colocá-la em possível situação de apontamento pelo Tribunal de Contas do Estado por improbidade administrativa decorrente de omissão na arrecadação de receitas, causando prejuízo ao erário³. Dessa forma, mostra-se evidente a necessidade de apresentação de uma solução de pronta aplicação no contexto organizacional.

³ “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei[...]” (Lei nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa, Brasil).

Sendo assim, esta dissertação apresenta o estudo e o desenvolvimento de um processo utilizando as técnicas e abordagens do *Business Process Management* (BPM) para a inscrição em dívida ativa não tributária em uma autarquia municipal da Prefeitura da Cidade do Recife, a Conviva Mercados e Feiras, quanto a valores devidos por particulares decorrentes das retribuições pecuniárias de uso referentes à exploração dos espaços comerciais administrados pela entidade. Essa autarquia não tem um processo adequado para a inscrição e gestão dessas dívidas, o que pode levar a perdas financeiras significativas e prejudicar a prestação de serviços à população.

A seguir serão apresentados os objetivos, geral e específicos, que nortearam a condução desta pesquisa. O objetivo geral define o propósito do estudo e os específicos caracterizam as etapas ou fases do trabalho.

1.1.1. Objetivo geral

A presente pesquisa teve como objetivo principal desenvolver um processo TO-BE estruturado para a inscrição em dívida ativa não tributária para a Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal que abranja todas as etapas, desde a identificação do débito até a inscrição em dívida ativa, definindo os responsáveis por cada etapa do processo e propondo os normativos e documentos necessários para a sua institucionalização.

1.1.2. Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Objetivo específico 1: Identificar e analisar a legislação e as demais normas vigentes relacionadas à inscrição em dívida ativa não tributária no âmbito da administração pública municipal autárquica da cidade do Recife e outras que, mesmo não diretamente relacionadas, podem subsidiar a questão;
- Objetivo específico 2: Identificar existência, ou não, de eventuais procedimentos, atualmente realizados para inscrição em dívida ativa na Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal que subsidiem a proposição de processo TO-BE.
- Objetivo específico 3: Propor produto técnico consistindo em pacote com orientação técnica descrevendo o processo para ciência e treinamento das partes envolvidas, acompanhada de desenho TO-BE do processo, Matriz

RACI, minutas de normativo e modelos de documentos porventura necessários.

1.2. Justificativa

A não cobrança correta da retribuição pecuniária pelo uso do espaço público, sem a devida inscrição dos devedores, pode acarretar inúmeros problemas à administração pública, impactando na disponibilidade orçamentária do ente para atender às suas atribuições legais e até caracterizar omissão na arrecadação de receita pública. Tal falta da administração apresenta riscos para sua imagem, além de riscos políticos e orçamentários.

Rossi e Santos (2016, p. 207) entendem que manter um controle interno eficiente sobre os créditos dos quais a administração pública é titular “é de suma importância para garantir seus recebimentos e cultivar o sentimento de justiça fiscal aos ‘bons pagadores’”. Os mesmos autores afirmam também que os Tribunais de Contas vêm firmando entendimento jurisprudencial no sentido de que a inércia da Administração Pública no controle e na cobrança da dívida ativa constituem omissão de receita (Rossi e Santos, 2016). Essa atuação dos Tribunais de Contas tem como objetivo verificar se houve desídia quanto à obrigatoriedade legal de cobrança, visto que essa omissão pode ser considerada irregular e estar sujeita a medidas corretivas, conforme a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92 (Brasil, 1992).

No relatório da auditoria nº 7087, datado de 14 de março de 2018, referente à prestação de contas de 2016 da CSURB (à época), Processo TC Nº 17100369-0, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já tratou a questão da cobrança inadequada das chamadas taxas de permissão pela autarquia. No referido relatório (TCE-PE, 2018), foram apontados os achados de auditoria A1.2-Ausência de acompanhamento tempestivo da cobrança de receita proveniente de uso de boxes de mercados públicos e centros comerciais, por parte dos permissionários e A2.1-Não aplicação de penalidades cabíveis aos permissionários de uso de boxes de mercados públicos e centros comerciais inadimplentes.

Nesses achados, o Tribunal menciona a determinação de “atualizar o cadastro de permissionários e acompanhar tempestivamente a cobrança de seus créditos, com a aplicação das penalizações cabíveis aos inadimplentes”, constante do Acórdão nº 1194/14 (TCE-PE, 2014, p. 2). Esse acórdão foi consequência da deliberação quanto à análise das

prestações de contas 2012 (TCE-PE, 2014), que, por sua vez, faz referência a problemas encontrados já em 2009, Processo TC nº 1002050-0, de onde é possível entender que a questão da cobrança inadequada de débitos pela autarquia remonta a, pelo menos, 2009. Ressalta-se que parte essencial dessa adequada cobrança de débitos com o poder público é a regular inscrição desses débitos em dívida ativa de acordo com as determinações legais.

No município do Recife, a administração direta conta com as atuações da Procuradoria Geral do Município e da Secretaria de Finanças para definir procedimentos e realizar as inscrições de suas dívidas ativas tributárias, conforme disposição do Código Tributário Municipal – CTM (Recife, 1991). Já a administração indireta, por não fazer parte da mesma pessoa jurídica, precisa definir seus procedimentos e executá-los de forma independente, muitas vezes sem equipes especializadas para tal.

Harada (2021) afirma que o erro em relação ao cumprimento dos requisitos para a correta inscrição em dívida ativa constitui causa de nulidade da inscrição e do consequente processo executivo, visto que a certidão servirá como título executivo. O autor detalha a questão afirmando que “[...] a inscrição constitui-se no ato de controle administrativo da legalidade, conferindo ao crédito tributário a presunção de liquidez e certeza, que lhe atribui força executiva, bem como o efeito de prova pré-constituída[...]” Harada (2021). A partir dessas colocações torna-se evidente a necessidade de a inscrição em dívida ativa ser realizada de forma embasada e estruturada, com o maior rigor.

A produção científica sobre o tema também parece ser escassa. Em mapeamento sistemático da literatura realizado em 2023, com o objetivo de apresentar a produção científica sobre o tema dívida ativa com base em artigos publicados nos últimos 10 anos (com consultas nas bases de dados Capes, *Web of Science*, Scielo e Scopus), Silva e Correia Neto (2023) identificaram somente 12 artigos para compor o escopo final da pesquisa. A esfera mais abordada foi a União, e somente um artigo tratou da esfera municipal. Além disso, a maioria dos artigos identificados tratou conjuntamente administração direta e indireta, com somente um artigo tratando exclusivamente da administração indireta. E, também, a maioria dos artigos considerou as dívidas ativas tributária e não tributária concomitantemente, com somente um artigo tratando exclusivamente da dívida ativa não tributária.

Dessa forma, acredita-se que a implementação de um processo claro e eficiente para a inscrição em dívida ativa não tributária contribuirá para o aumento da arrecadação

e para a melhoria da gestão financeira da autarquia municipal em análise. Além disso, espera-se que o presente estudo possa fornecer subsídios para outras autarquias municipais enfrentarem os desafios inerentes à dívida ativa não tributária e otimizarem a recuperação dos valores devidos. E, também, almeja-se que seja fonte de orientação para outras pesquisas que se proponham a otimizar processos dos mais diversos na administração pública, com propósito de realizar melhorias que impactem diretamente na realidade de organizações pertencentes a esse contexto.

Nas próximas seções, apresentaremos o referencial teórico pertinente aos temas trabalhados, detalhando as normas e legislações vigentes e discutindo as questões relevantes relacionadas à inscrição em dívida ativa não tributária em autarquias municipais e às ferramentas utilizadas no desenho do processo proposto. Em seguida, descreveremos a metodologia adotada, delineando as etapas para alcançar os objetivos propostos na dissertação.

Na seção de análises e resultados, discutiremos questões sobre o cenário encontrado no local de pesquisa, a Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal, e falaremos sobre como essas questões foram abordadas, levando em consideração os entendimentos levantados no referencial teórico. Por último, apresentaremos o processo proposto para a inscrição em dívida ativa não tributária na Conviva, juntamente com os demais documentos que compõem o pacote de entrega.

2. Referencial teórico

2.1. Dívida ativa

Dívida ativa pode ser definida como o conjunto de débitos de pessoas físicas ou jurídicas com o Estado, decorrentes de obrigações tributárias, como impostos, taxas, contribuições de melhoria, multas e demais encargos previstos em lei. Segundo o doutrinador Kiyoshi Harada, em sua obra "Direito Financeiro e Tributário" (2021), tratando do § 1º do artigo 2º da Lei nº 6.830/1980, dívida ativa da Fazenda Pública seria qualquer valor cuja cobrança foi atribuída por lei às entidades políticas e respectivas autarquias.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (STN, 2021, p. 436) define dívida ativa como

o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo. Não se confunde com a dívida pública, uma vez que esta representa as obrigações do ente público com terceiros e é reconhecida contabilmente no passivo.

Entretanto, a adequação da expressão dívida ativa não é um consenso. De acordo com Giacomoni (2022), embora o termo utilizado para os créditos a receber inscritos pela fazenda pública seja “dívida ativa”, eles são, na realidade, resíduos ativos ou restos a receber. O autor acrescenta que a expressão, a rigor, inapropriada, teria sido, possivelmente, fruto da busca pelo paralelismo entre as expressões resíduo e dívida, de um lado, e ativo e passivo, de outro.

Giacomoni (2022, p. 254) conclui, então, que “já que resíduo passivo e dívida passiva são sinônimos, resíduo ativo seria a mesma coisa que dívida ativa”. Entretanto, o mesmo autor afirma que a referida expressão é empregada tradicionalmente, constando da legislação brasileira desde, pelo menos, o início do século passado. Tal fato pode ser constatado por meio dos trechos das legislações colacionadas a seguir.

A Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964), que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, traz em seu art. 39, § 1º que:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

Já a Lei de Execuções Fiscais (LEF), Lei nº 6.830/80 (Brasil, 1980), que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, em seu art. 2º, determina que:

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Enquanto o Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/66 (Brasil, 1966), no art. 201, dispõe que:

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

No que diz respeito ao âmbito do Município do Recife, o Código Tributário do Município (CTM), Lei Municipal nº 15.563/91 (Recife, 1991), em seu art. 171, caput, determina que “Constituem dívida ativa da Fazenda Pública do Município e das respectivas autarquias, os créditos de natureza tributária e não tributária”.

Diante de seu uso tradicional, não foi objeto do presente trabalho contestar a expressão “dívida ativa”, ao que se passa a discorrer sobre sua fundamental divisão em dívida ativa tributária e não tributária, segregação essa que provém da natureza dos créditos que lhe deram origem.

A Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964), em seu art. 39, § 2º esclarece que

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

A LEF menciona a distinção no seu art. 2º, conforme visto acima e, enquanto o CTN não menciona dívida ativa não tributária, tratando somente da tributária, o CTM (Recife, 1991), no seu art, 171, § 2º, I e II, assim dispõe

§ 2º Considera-se dívida ativa de natureza:

I – tributária, o crédito proveniente de obrigação legal relativa a tributos, multas e demais acréscimos;

II – não tributária, os demais créditos tais como: contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

De acordo com o MCASP (STN, 2021), o PCASP, Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, faz a diferenciação da dívida ativa quanto a sua origem, seguindo a previsão da Lei nº 4.320/1964. Dessa forma, para aquele instrumento, a dívida ativa tributária será a proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, enquanto a não tributária será a proveniente dos demais créditos da Fazenda Pública, originada de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

A doutrina também trata da mesma divisão. Giacomoni (2022) diferencia os tipos afirmando que dívida ativa tributária é aquela proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, enquanto a não tributária correspondem os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de, dentre vários outros, aluguéis ou taxas de ocupação.

Autores como Santos, Lima e Wilbert (2022) também se posicionam na mesma linha, afirmando que a dívida ativa originada de créditos de titularidade da Fazenda Pública pode ser de natureza tributária ou não tributária, e delimitando que o primeiro tipo diz respeito àquela de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e a segunda, não tributária, é relativa aos demais créditos da Fazenda Pública. Rossi e Santos (2016) e Severo e Lima (2016), recorrem às definições da Lei nº 4.320/64. Enquanto, também nesse sentido, Ribeiro Barbio Corrêa (2021) faz referência à distinção quando, tratando da inscrição, afirma que os créditos em face da Fazenda (tributários ou não tributários) não adimplidos no prazo legal, serão inscritos em Dívida Ativa.

No que diz respeito à gestão da dívida ativa, o que inclui o seu processo de inscrição, o MCASP (SNT, 2021) traz que, na esfera federal, a competência para a gestão da dívida ativa é da Advocacia-Geral da União (AGU). Nesse âmbito, a dívida ativa tributária é gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais o é pela Procuradoria-Geral Federal. Estados, Distrito Federal e municípios ficam livres para dispor sobre a competência de seus órgãos e entidades para a gestão administrativa e judicial de sua dívida.

Quanto ao processo de inscrição de um determinado crédito em favor da Fazenda Pública, a LEF (Brasil, 1980) determina que a inscrição se constitui no ato de controle administrativo de legalidade e que será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito. De acordo com o MCASP (STN, 2021, p. 439), “[...] cabe ao órgão competente a apuração da certeza e liquidez do crédito e verificação das condições gerais que permitam proceder à inscrição. O resultado dessa análise será a inscrição em dívida ativa ou a rejeição da inscrição”. Ibrahim (2011) trata sobre o assunto afirmando que o crédito que se origina de fato jurídico gerador das obrigações legais ou contratuais, desde que inscrito em livro próprio, é a dívida ativa.

Conforme o art. 2º, § 5º da da LEF (Brasil, 1980),

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

- I - o nome do devedor, dos corresponsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;
- II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;
- III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;
- IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;
- V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e
- VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

Após a inscrição, poderá ser emitida a Certidão de Dívida Ativa (CDA) que, conforme disposto pela LEF (Brasil, 1980) em seu § 6º, “conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente”.

Dessa forma, a inscrição subsidia a emissão da CDA, que tem natureza de título extrajudicial, conferindo liquidez e certeza do valor devido (Ibrahim, 2011). Côelho (2022), a partir de definição semelhante, complementa a questão comentando que, para a CDA, liquidez, certeza e exigibilidade são pressupostos, visto que ela não deriva de sentença (sendo título executivo extrajudicial) nem da teoria do consenso prévio, que rege a formação dos títulos executivos extrajudiciais como contratos, cheques, letras de câmbio e notas promissórias. Por isso, sua formação deve ser cercada de todos os cuidados.

No município do Recife a competência para inscrição em dívida ativa é tratada no CTM (Recife, 1991) em seu art. 172, cuja redação dada pelo art. 1º da Lei Municipal nº 18.356/2017 (Recife, 2017), dispõe que,

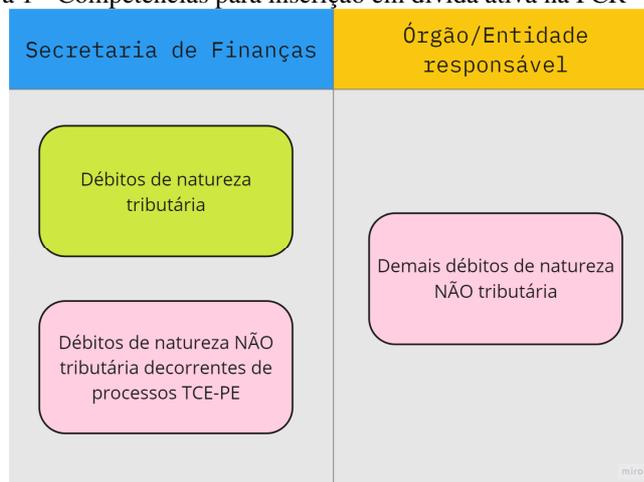
Art. 172. A inscrição do débito em dívida ativa, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, para apurar a liquidez e certeza do crédito, será realizada:

- I – pela Secretaria de Finanças, para os débitos de natureza tributária e para aqueles, de natureza não tributária, decorrentes de processos oriundos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE; e

II – pelo órgão responsável pelo lançamento ou aplicação da penalidade pecuniária, para os demais débitos de natureza não tributária, conforme disposto em regulamento.

Dessa forma, podemos resumir as competências para inscrição da seguinte maneira:

Figura 1 - Competências para inscrição em dívida ativa na PCR



Fonte: Elaboração própria (2024).

Tratando da questão trazida pelos normativos acima, exemplo da LEF (Brasil, 1981) e do CTM (Recife, 1991), de que a inscrição tem natureza de ato administrativo de controle de legalidade, Castro (2017) defende que a inscrição em dívida ativa é uma atividade pautada pelo interesse público, afirmando que “o crédito do Poder Público poderá ter seu registro negado, por vícios jurídicos identificados, com claro e direto prejuízo pecuniário para o Erário”.

Discorrendo sobre o controle de legalidade do ato, Schreiber (2022) defende que a concepção de legalidade deve ser entendida de forma mais ampla do que a legalidade estrita, pelo que seria um controle de juridicidade. O autor complementa o raciocínio, afirmando que

O controle jurídico ou de juridicidade dos atos administrativos e das ações da Administração, portanto, é a verificação técnica realizada por operador do Direito que afere se um determinado objeto de controle encontra compatibilidade com o sistema jurídico; para tanto, utiliza critérios hermenêuticos, argumentação jurídica, precedentes doutrinários e jurisprudenciais, entre outras técnicas (Schreiber, 2022).

A partir do que se conclui pela importância de que o exame de legalidade seja realizado de forma mais técnica possível.

Quanto ao lapso temporal para que o ente público realize a inscrição em dívida ativa, poderia tratar-se de prazo decadencial, cujo decurso provoca a perda do próprio

direito de constituir inscrição em dívida ativa por parte da administração pública. Isto porque a decadência se insere na estrutura formativa do próprio direito, que deixa de existir uma vez consumado o respectivo prazo (Theodoro Jr., 2021). Entretanto, o CTM (Recife, 1991) dispõe expressamente que “Art. 173. A inscrição do débito em dívida ativa far-se-á dentro do prazo prescricional”.

2.2. Permissão onerosa de uso de espaço público e a cobrança de retribuição pecuniária

Não parece haver consenso na doutrina jurídica sobre qual seria a exata natureza da permissão onerosa de uso de espaço público. Até quanto aos bens públicos em si a legislação administrativa brasileira não apresenta definições satisfatórias, abrindo espaço para divergências na doutrina e na jurisprudência (Mazza, 2023).

De acordo com o Novo Código Civil (Brasil, 2002), os bens públicos, quanto a sua destinação ou afetação, podem ser os de uso comum do povo, de uso especial e os dominicais, e seu uso pode ser oneroso ou gratuito, a depender do que for legalmente estabelecido pela entidade a qual eles pertencerem (Nucci, 2019).

Seguindo essa mesma classificação, Di Pietro (2023) define bens de uso especial como aqueles destinados ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos. A autora e Mazza (2023) apresentam os mercados municipais como exemplos desses tipos de bens e citam, também, dentre outros, edifícios de repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos oficiais, materiais de consumo, navios de guerra), cemitérios públicos, terras dos silvícolas.

Outra classificação útil para a discussão, também trazida por Di Pietro (2023), é a que diz respeito ao regime jurídico desses bens, que pode ser de domínio público do Estado (englobando os de uso comum do povo e de uso especial da classificação anterior) e os de domínio privado do Estado (que corresponde aos dominicais). Nessa classificação, temos no primeiro grupo os bens afetados a um fim público, submetidos ao direito público. Já os não submetidos a essa condição, regulados por um regime jurídico parcialmente público e parcialmente privado, são classificados no segundo grupo. A autora esclarece que, diante do regime jurídico dos bens de domínio público (primeiro grupo), a Administração exerce sobre eles o direito de usar ou de autorizar a sua utilização por terceiros.

Considerando especificamente as possibilidades de utilização por terceiros dos bens de domínio público, Di Pietro (2023) defende que, visto esses bens só poderem ser objeto de relações jurídicas regidas pelo direito público, para fins de uso privativo por terceiros só serão possíveis os instrumentos de autorização, permissão e concessão de uso.

Em linha semelhante, Mazza (2023) comenta que uma das formas de uso dos bens públicos é o uso privativo, que se dá pela outorga temporária a determinada pessoa, mediante instrumento jurídico específico, e cita como alguns dos principais instrumentos dessa outorga a autorização, a permissão e a concessão, dentre outros. Justen Filho (2023) também menciona a autorização, a permissão e a concessão de uso como institutos genéricos para essa fruição.

Detalhando brevemente esses três tipos principais, todos podem ser a título gratuito ou oneroso. No entendimento de Di Pietro (2023), a autorização é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, em atenção a interesse predominantemente privado. Enquanto a permissão também é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, mas em atenção a interesse predominantemente público.

Assim, o permissionário está obrigado a utilizar o bem para fim predeterminado, sob pena de perder a permissão. Já a concessão é contrato administrativo bilateral, onde a administração pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que esse bem seja utilizado de acordo com sua destinação normal. Por conta dessa maior segurança e estabilidade promovidas pelo contrato bilateral, é utilizada preferencialmente à permissão quando a atividade de utilidade pública a ser exercida for de maior vulto, sendo mais onerosa ao concessionário.

Já Justen Filho (2023) também entende que a autorização é ato administrativo unilateral e precário e, geralmente, discricionário, e que a permissão é ato administrativo unilateral e discricionário. Mas, diferentemente de Di Pietro, o autor entende que a principal distinção entre essas duas formas de outorga é a natureza transitória ou não da utilização pretendida pelo particular. Assim, a autorização seria destinada ao uso episódico e eventual e a permissão, ao uso continuado do bem público. Quanto à concessão, entende que é um contrato bilateral que atribui ao particular determinadas garantias durante o período da outorga ensejando, também, indenização ao término do contrato por investimentos realizados e não amortizados.

Logo, embora autores como Di Pietro (2014; 2023) entendam que, quando a uma pessoa é concedida a liberalidade de ocupar e explorar determinado boxe em mercado municipal, por conta do uso em consonância com a finalidade precípua do bem, o instrumento mais adequado seria a concessão de uso, não é possível dizer que tal entendimento seja um consenso, inclusive diante de entendimentos conceituais tão distintos quanto os apresentados. A mesma autora cita o exemplo da legislação do Estado de São Paulo, onde aponta o que chama de nítida preferência do legislador pelo instituto da permissão para uso por particular de boxes em mercado municipal (Di Pietro, 2014).

De toda forma, considerando o uso privativo de bens públicos por terceiros mediante outorga onerosa, tem-se a cobrança de retribuição pecuniária. E a natureza dessas remunerações também pode ser bastante controversa.

Analisando, por exemplo, a natureza das taxas, é importante examinar o que legislação e doutrina afirmam sobre a questão. A Emenda Constitucional nº 18/1965 (Brasil, 1965), que reformou o sistema tributário à época, tratou do tema em seu art. 1º:

Art. 1º O sistema tributário nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria, e é regido pelo disposto nesta Emenda, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal, e, nos limites das respectivas competências, em leis federal, estadual ou municipal.

Importante destacar que não houve revogação expressa da EC nº 18/1965 após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas suas disposições foram incorporadas e atualizadas por legislações subsequentes, como a própria Carta Magna de 1988 e leis complementares, incluindo o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966).

O Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), lei complementar que regula a matéria conforme disposto no artigo colacionado anteriormente, define tributo como

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O CTN (Brasil, 1966) reforça que “Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria”. E, continua no art. 77, definindo os possíveis fatos geradores das taxas.

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Harada (2021) trata da clássica divisão tripartite do gênero tributos nas espécies denominadas impostos, taxas e contribuições de melhoria. E, falando especificamente

sobre taxas, define-as como um tipo de tributo que se origina da atuação estatal diretamente dirigida ao contribuinte nos casos, exaustivos, de exercício do poder de polícia ou de prestação efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível e cuja base de cálculo seja, obrigatoriamente, distinta de qualquer imposto. O autor esclarece também que, na taxa o objetivo do Estado não é o recebimento da remuneração, mas prestação do serviço público ou exercício do poder de polícia.

No mesmo sentido, Justen Filho (2023) afirma categoricamente que não existe, no direito brasileiro, taxa de uso de bem público, visto que o art. 145 da Carta Magna de 1988 somente previu, em rol taxativo, as taxas pelo uso efetivo ou potencial de serviços públicos e as taxas relacionadas ao poder de polícia. Seguindo esse raciocínio, o autor entende que a remuneração referente ao uso de bem público por particular não apresenta cunho tributário, assemelhando, antes, a uma tarifa, mesmo não existindo o oferecimento ao usuário de uma utilidade comercial ou industrial. Também Mota (1961), analisando o tema à época, já trazia o mesmo entendimento quanto a essa natureza tarifária.

Harada (2021, loc. 46) confirma, também, a natureza de receita derivada das taxas, visto serem espécie de tributo, definindo a receita derivada como aquela “caracterizada por constrangimento legal para sua arrecadação. São os tributos, as penas pecuniárias, o confisco e as reparações de guerra”. Isso ao passo em que receita originária é aquela que advém da exploração, pelo Estado, da atividade econômica, onde o autor continua, detalhando que o que caracteriza essa receita originária é a sua percepção, pelo Estado, sem qualquer caráter coercitivo que lhe seria próprio nas receitas derivadas. Harada (2021, loc. 49) conclui afirmando que “As receitas originárias do Estado advêm da exploração de seu patrimônio mobiliário, imobiliário e das receitas industriais e comerciais”.

No mesmo sentido posiciona-se Di Pietro (2014), quando afirma em sua obra “Uso privativo de bem público por particular” que a receita resultante de uso privativo não se enquadra como receita derivada, decorrente da manifestação do *jus imperium* do Estado, mas como receita originária, visto ser resultado da exploração econômica do patrimônio público. Entretanto, distintamente de Justen Filho (2023) e Mota (1961), na mesma obra a autora classifica essa renda como preço público, visto tratar-se de contribuição pecuniária não compulsória e contraprestacional, mediante título jurídico emitido pela Administração (Di Pietro, 2014).

Considerando que a ninguém é obrigado tornar-se permissionário de espaço público de comércio, tratando-se, portanto, de uma faculdade, e que a retribuição pecuniária de uso não incide sobre a riqueza do particular, não se tratando de receita derivada, resta clara a impossibilidade de se classificar a retribuição pecuniária de uso dos espaços públicos como tributo da espécie taxa. Embora não haja consenso sobre qual seria, então, sua natureza jurídica, afinal.

2.3. Gestão de Processos de Negócio

“Uma organização é um sistema de processos interativos cujo desempenho deve ser equilibrado” (Champlin, 2013, p. 12). Assim, todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, são compostas por processos de negócio que irão resultar nos produtos e/ou serviços que elas entregam a seus clientes.

Para que tenham a capacidade de atender a seus objetivos, é necessário que esses processos funcionem de forma adequada e orientados na direção correta. É importantíssimo que as organizações sejam capazes de melhorar seus processos de negócio e, também, o entendimento entre os níveis operacional e estratégico para que sejam viabilizadas as condições de cumprirem seus objetivos e metas (Silva; Zaidan, 2013).

Um dos métodos estruturados que objetivam essa condução adequada dos processos de negócio da organização é a Gestão de Processos de Negócio, ou BPM, sigla para a expressão em língua inglesa *Business Process Management*. Falando sobre a sua contribuição, Maia Filho e Pinho (2018, p. 294) afirmam que “o BPM tem sido promovido a cultura de gestão voltada a permitir às organizações aumentarem a produtividade, alcançarem excelência operacional e reduzirem custos, gerando valor para o cliente tanto em empresas privadas como em organizações públicas”.

Dessa forma, gestão de processos é uma abordagem organizacional que visa otimizar e aprimorar os processos internos de uma empresa de forma sistemática e contínua. A *Association of Business Process Management* Brasil, ABPMP Brasil, (2013) esclarece que o BPM é o que chama de uma “visão holística” de organizar, estruturar e conduzir o negócio, visto que se propõe a unir de forma articulada e integrada várias “abordagens, metodologias, estruturas e trabalho, práticas, técnicas e ferramentas para

processos” que muitas vezes, embora sejam aplicadas pelas organizações, o são de forma isolada.

Essa abordagem de gestão envolve a identificação, o mapeamento e a análise detalhada dos processos existentes, buscando identificar oportunidades de melhoria, eliminar ineficiências e aumentar a eficácia das operações. Nesse sentido, Maia Filho e Pinho (2018, p. 294) afirmam que “o BPM trouxe a disseminação de modelos, métodos e ferramentas que dão suporte às práticas de mapeamento, análise, implantação e revisão dos processos de negócios”.

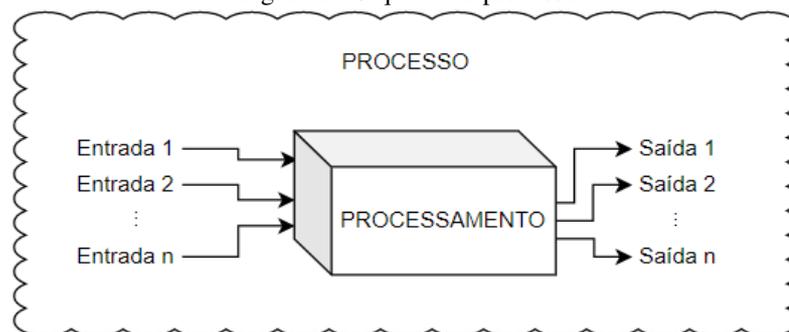
Através dessa prática, a empresa, o órgão ou a entidade, seja organização pública ou privada, pode alcançar maior eficiência operacional, reduzir custos, aumentar a qualidade dos produtos ou serviços e proporcionar uma melhor experiência aos clientes ou usuários. Além disso, a gestão de processos também promove a inovação e a adaptação às mudanças, tornando a organização mais ágil e competitiva.

Dessa maneira, no cerne da gestão de processos está a busca pela eficiência e eficácia em toda a organização. Assim, essa abordagem enfatiza a importância do fluxo de trabalho, da colaboração e da adaptação, tornando-se um componente essencial para o sucesso e a sustentabilidade das organizações em um ambiente em constante mudança. Isso porque envolve uma mentalidade orientada a processos, sendo uma nova forma de pensar as operações de negócio, ultrapassando as estruturas funcionais tradicionais quando abrange todo o trabalho executado para entregar o produto ou serviço do processo, não se deixando restringir por áreas funcionais ou localizações envolvidas (ABPMP Brasil, 2013).

Importante tornar clara a definição de processo e sua distinção de projeto. Para autores como Hammer e Champy (1994), um processo é um conjunto de atividades que a partir de uma ou mais entradas, de várias espécies, produz uma saída de valor para o interessado, o cliente. A ABPMP Brasil (2013, p. 432) define processo como “um conjunto de atividades interdependentes, ordenadas no tempo e no espaço de forma encadeada, que ocorrem como resposta a eventos e que possui um objetivo, início, fim, entradas e saídas bem definidos”.

Assim, processo, de forma resumida, nada mais é do que um conjunto ordenado de atividades que recebe uma ou mais entradas, modifica-as e gera uma ou mais saídas com valor agregado (Figura 2):

Figura 2 - O que é um processo



Fonte: Elaboração própria (2024)

O Guia PMBOK (PMI, 2021, p. 4) define projeto, por sua vez, como “Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único. A natureza temporária dos projetos indica um início e um fim para o trabalho do projeto ou uma fase do trabalho do projeto”. Ou seja, projetos possuem início, meio e fim, sendo temporários e únicos, não se repetem. Já os processos são sequências de atividades que irão se repetir inúmeras vezes na organização, ou seja, são repetitivos e contínuos e espera-se que os seus resultados sejam uniformes e consistentes.

A gestão dos processos de uma organização passa pela identificação, modelagem e análise desses conjuntos ordenados de atividades, o que pode ser realizado de diversas formas, visto que “BPM é uma disciplina gerencial que trata processos de negócio como ativos da organização. Pressupõe que os objetivos organizacionais podem ser alcançados por meio da definição, desenho, controle e transformação contínua de processos de negócio” (ABPMP Brasil, 2013, p. 40).

Uma das técnicas utilizadas para tal é o desenho ou modelagem do processo. A modelagem de processos de negócio tem como objetivo criar representações de processos já existentes ou que serão propostos à organização, e faz isso por meio de um conjunto de atividades realizadas para esse fim. (ABPMP Brasil, 2013). Sinur (2013) defende que a necessidade de desenhar processos surgirá inevitavelmente conforme as organizações vão evoluindo em sua aplicação de BPM. E essa é uma atividade sem fim, porque, as organizações, estão em constante mudança, então “Independentemente de o processo ter sido modelado e analisado antecipadamente, o desenho de processos e modelos resultantes serão determinantes na transformação de processos” (Sinur, 2013, p. 141).

A ABPMP Brasil (2013, p. 145) diz que “Em muitos casos, o desenho de processos envolve a criação e compreensão dos processos atuais e seus subprocessos e um exame de como a operação pode ser melhorada ou fundamentalmente modificada para

atingir um resultado desejado”. Assim, se não houver uma compreensão da operação atual e de seus problemas, regras e desafios, a equipe corre o risco de falhar na compressão das causas e problemas que atingem atividades-chaves de negócio, criando desenhos sem efetividade operacional (ABPMP Brasil, 2013).

Esse desenho do estado atual é conhecido como modelagem AS-IS, expressão na língua inglesa que significa “COMO É” ou “COMO ESTÁ”. Assim, a finalidade da modelagem AS-IS é obter uma visão detalhada e precisa dos processos existentes, identificando como as atividades são realizadas, quem são os responsáveis, quais recursos são utilizados e como as informações fluem dentro do processo e, conseqüentemente, da organização. E à modelagem e análise AS-IS, segue-se a modelagem TO-BE (COMO SERÁ), que seria o redesenho, aqui já do estado futuro do processo, após identificadas suas oportunidades de melhoria.

Seguindo essa lógica, o desenho de qualquer proposta de estado futuro (TO-BE) de um processo deve, então, levar em conta as realidades, problemas e oportunidades que o estado atual, do processo e da organização, apresenta. No momento do desenho do estado futuro do processo “o modelo de estado atual ‘AS-IS’ terá sido analisado para criar ideias sobre como transformar a operação. Limitações e requisitos também terão sido formalmente definidos para serem utilizados em qualquer mudança necessária” (ABPMP Brasil, 2013, p. 152).

Entretanto, há casos em que não há estado atual do processo na organização, ou seja, o processo não era executado antes e está sendo modelado para ser iniciado. Nesses casos, teríamos o que o Corpo Comum de Conhecimento (ABPMP Brasil, 2013) chama de “processo de negócio pré-modelado”.

Essa seria uma abordagem que pressupõe planejamento, análise e desenho antes da implementação de determinado processo de negócio dentro de uma organização. “Nessa abordagem, os modelos de processos são criados antes da execução e mudanças ocorrem quando novos caminhos, exceções e passos são descobertos, adicionados, alterados ou excluídos” (ABPMP Brasil, 2013, p. 141).

Tratando da modelagem do processo, seja em seu estado AS-IS ou TO-BE (aprimorado ou pré-modelado), o seu propósito é

criar uma representação do processo de maneira completa e precisa sobre seu funcionamento. Por esse motivo, o nível de detalhamento e o tipo específico de modelo têm como base o que é esperado da iniciativa de modelagem. Um diagrama simples pode ser suficiente em alguns casos, enquanto um modelo completo e detalhado pode ser mais necessário em outros. (ABPMP Brasil, 2013, p. 72)

A ABPMP Brasil (2013) traz que um modelo de processo contará com ícones, com elementos, que irão representar coisas como atividades, eventos, decisões e condições que ocorrem durante a instância desse processo. Esse modelo trará, além dos ícones, informações como os relacionamentos entre esses elementos e dos elementos com o ambiente, e informações de como esses elementos se comportam durante a execução do processo.

Dessa forma, ainda de acordo com a ABPMP Brasil (2013), um modelo implica na representação de um determinado estado do processo de negócio (presente ou futuro), incluindo os recursos envolvidos, e utilizando uma convenção padronizada da notação, com ícones objetivamente definidos. Os relacionamentos entre esses ícones estarão definidos e explicados em anotações, glossários e narrativas desse processo, o que irá compor sua documentação.

Os modelos de processo podem ser criados usando várias notações. “Notação é um conjunto padronizado de símbolos e regras que determinam o significado desses símbolos” (ABPMP Brasil, 2013, p. 77). Assim, uma notação de modelagem de processos de negócio inclui ícones (figuras ou símbolos) e conectores, que demonstram os relacionamentos entre os diversos componentes do processo. Dentre as várias possíveis notações, uma bastante conhecida é utilizada é a BPMN (*Business Process Model and Notation*), padrão criado pela *Business Process Management Initiative* (BPMI), incorporada ao *Object Management Group* (OMG). O uso do BPMN tem crescido a cada dia e essa notação está presente nas principais ferramentas de modelagem (ABPMP Brasil, 2013). Serão apresentadas mais informações sobre essa notação na seção 2.4.

Outras ferramentas podem ser utilizadas para auxílio na construção, análise e entendimento das modelagens de processos de negócio. Dentre elas está a chamada Matriz RACI (do acrônimo Responsável, Aprovador, Consultado e Informado) ou Matriz de Responsabilidades. De acordo com Moslemi *et al.* (2020) a Matriz RACI é uma ferramenta de gestão de projetos utilizada para definir responsabilidades individuais e papéis para um time de projeto.

A Matriz RACI ajuda a aumentar a eficiência da equipe e reduz riscos de confusão definindo os papéis e responsabilidades de cada membro do time. Sua utilização é adequada porque, apesar de a técnica de modelagem de BPMN dar uma visão geral do processo, com as atividades e atores (organizações, setores ou pessoas) que executam cada atividade, a notação não define bem as responsabilidades em relação a esses atores,

até mesmo porque este não é o propósito da linguagem de modelagem BPMN. (Silva; Zaidan, 2013)

2.4. BPMN - *Business Process Model and Notation*

A notação de modelagem de processos de negócio conhecida por sua sigla BPMN, que significa, em inglês, *Business Process Model and Notation*, é um conjunto de símbolos, padrões e regras estabelecidos para a representação gráfica de processos de negócio, sendo largamente utilizada por profissionais da área em todo o mundo. “Essa notação apresenta um conjunto robusto de símbolos para modelagem de diferentes aspectos de processos de negócio. [...] os símbolos descrevem relacionamentos claramente definidos, tais como fluxo de atividade e ordem de precedência” (ABPMP Brasil, 2013, p. 79).

O *Object Management Group* (2011), criador da notação, defende que BPMN proporciona às organizações a capacidade de entender seus procedimentos internos de negócios por meio de uma notação gráfica e, além disso, dá a elas a possibilidade de comunicar esses procedimentos de forma padronizada. E complementa afirmando que uma notação gráfica padrão facilita, além de internamente, o entendimento também entre as organizações. A seguir, alguns dos principais elementos da notação de acordo com a BPMN 2.0 (OMG, 2011), seus significados e usos.

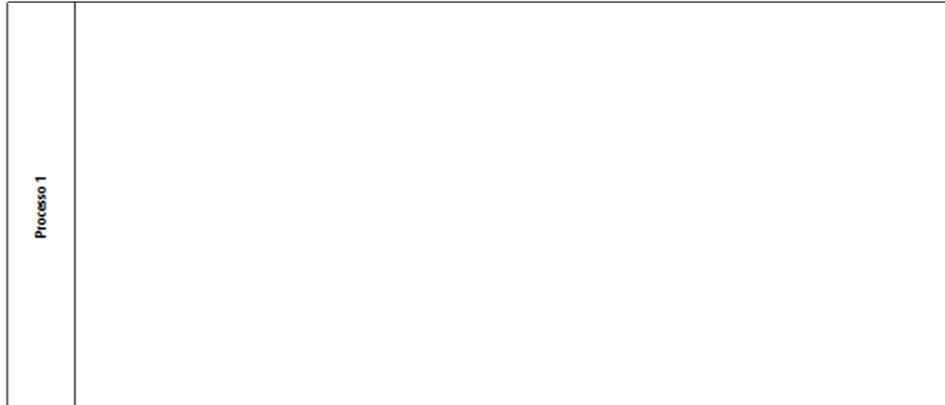
2.4.1. Piscinas e raias

De acordo com a notação (OMG, 2011) piscina (*pool*, em inglês) é uma representação gráfica de um participante em colaboração e que pode, ou não, representar um processo. Quando não contém um processo ela funciona como uma caixa-preta, contendo somente o nome da organização, mas sem o detalhamento interno do funcionamento desse processo dentro da referida organização, visto que essa sequência de atividades não será relevante para a modelagem ora desenhada.

Quando a piscina contém o detalhamento do processo, a boa prática diz que ela poderá ser nomeada com o nome do processo que está sendo modelado. Nesse caso de detalhamento do processo, de acordo com a notação (OMG, 2011) a piscina conterá os fluxos de sequência entre as atividades podendo, esses fluxos, cruzar as raias dentro da piscina, mas não podendo ultrapassar os limites da piscina (que representam aquele

processo dentro daquela organização). Ou seja, o processo representado estará totalmente contido dentro da piscina.

Figura 3 - Piscina do processo 1



Fonte: Elaboração própria extraída do software bizagi (2024)

Já a raia (*lane*, em inglês), de acordo com a notação (OMG, 2011), é uma subpartição de um processo dentro de uma piscina, usada para organizar e categorizar as atividades executadas. As raias são comumente utilizadas para coisas como papéis internos (por exemplo, gerente, associado) ou departamentos internos à organização (por exemplo, expedição, financeiro).

Figura 4 - Piscina do Processo 1 e suas raias (Lanes 1 a 4)



Fonte: Elaboração própria extraída do software bizagi (2024)

Cada piscina vai representar a ocorrência do processo dentro de uma organização e, no caso de interações com entes externos, estes deverão ser representados por outras

piscinas. O limite do que será considerado uma organização dependerá do ponto de vista, do escopo trabalhado.

2.4.2. Eventos

Na notação (OMG, 2011) os eventos são simbolizados por círculos e representam a ocorrência de fatos durante o decorrer do processo. Eles afetam o curso do processo e normalmente tem uma causa (gatilho) ou um impacto (resultado), indicados por símbolos contidos no interior do círculo. Podem representar uma espera para que determinada condição seja cumprida, o recebimento de uma mensagem, o cumprimento do decurso de determinado tempo, ou, simplesmente, um início ou fim de processo, dentre vários outros. Quanto à localização onde eles impactam no processo, existem três tipos de evento, que podem, cada um, ter vários possíveis gatilhos ou impactos:

Figura 5 - Tipos de evento



Fonte: Elaboração própria extraída do software bizagi (2024)

2.4.3. Atividades (tarefas e subprocessos)

De acordo com a notação (OMG, 2011) atividade é um termo genérico para o trabalho executado no processo. As atividades podem ser atômicas (tarefas) ou não-atômicas (subprocessos). A boa prática pede que a descrição das tarefas seja sempre escrita iniciando por verbo no infinitivo, indicando a ação.

Figura 6 - Objeto Tarefa



Fonte: Elaboração própria extraída do software bizagi (2024)

Figura 7 - Subprocesso

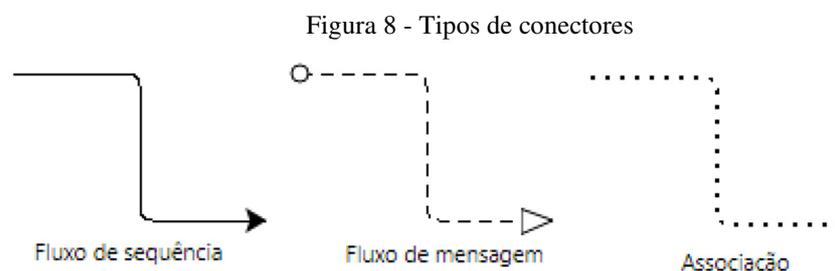


Subprocesso

Fonte: Elaboração própria extraída do software bizagi (2024)

2.4.4. Conectores

Em BPMN os processos são representados visualmente por meio dos elementos, que são ligados uns aos outros por meio de objetos chamados conectores. A notação (OMG, 2011) traz três tipos de conectores.



Fonte: Elaboração própria extraída do software bizagi (2024)

A OMG (2011) determina que o conector de **fluxo de sequência** conecta os elementos que participam diretamente do fluxo, indicando a ordem em que as atividades e eventos ocorrem no processo. Já o de **fluxo de mensagem** indica a troca de mensagens entre participantes que estão preparados para enviá-las e recebê-las. Em BPMN duas piscinas separadas em um diagrama de colaboração vão representar os dois participantes. Enquanto o de **associação** conecta informações e artefatos com os elementos gráficos, que participam diretamente do fluxo do processo.

2.4.5. Gateways

Os *gateways* são elementos de controle de fluxo. A notação (OMG, 2011) determina que eles são usados para controlar divergências e convergências de um fluxo de sequência no processo, criando caminhos alternativos dentro da modelagem, como ramificações, bifurcações, fusões e junções. Marcadores internos irão indicar o tipo de controle de comportamento.

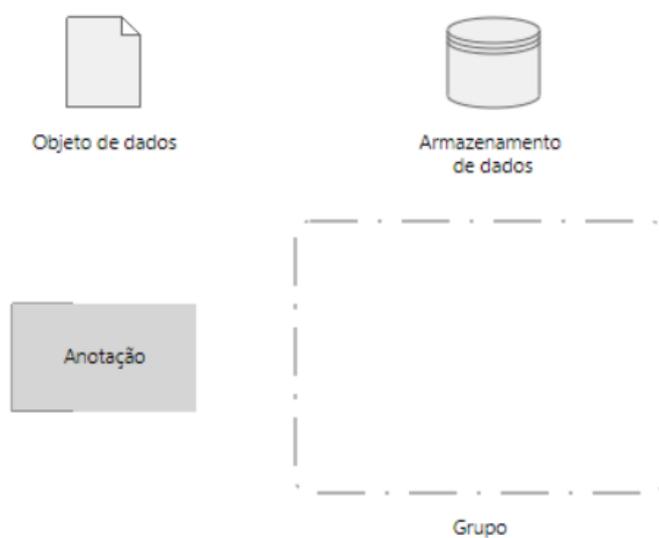
Figura 9 - Tipos de *gateways*

Fonte: Elaboração própria extraída do software bizagi (2024)

2.4.6. Artefatos

Artefatos são objetos que não participam diretamente das sequências do fluxo mas que agregam informações à modelagem. Alguns tipos estão mostrados abaixo.

Figura 10 - Alguns tipos de artefato



Fonte: Elaboração própria extraída do software bizagi (2024)

De acordo com a notação (OMG, 2011) o tipo **objeto de dados** fornece informações sobre o que uma atividade requer para ser executada ou o que ela produz. Por exemplo, indica que há documento, dado ou outro objeto utilizado ou criado naquela atividade, podendo representar diferentes tipos de objeto, sejam digitais ou físicos, como formulário, planilha, ofício, comunicação interna, projeto etc. A **anotação** fornece um campo de texto para que sejam inseridas informações adicionais sobre o processo para o leitor do diagrama. O **grupo** é um elemento gráfico que agrupa elementos do diagrama sem afetar o fluxo de sequência do processo, podendo ser usado para fins de documentação ou análise.

Já o objeto de **armazenamento de dados** indica a armazenagem de dados ou informações que irão persistir após o fim do processo.

2.5. Uso do BPM na melhoria de processos na administração pública brasileira

Nas palavras de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011, p. 869), “historicamente, o setor público brasileiro apresenta uma estrutura departamental e burocrática, o que dificulta a coordenação das atividades e diminui a eficiência e a eficácia de seus serviços”. Os autores complementam afirmando que essas dificuldades resultaram na busca de melhorias na forma de operar dessas organizações.

Nesse sentido, de Moura et al (2019) afirma que nos últimos tempos tem havido um forte incentivo do Governo pela adoção da gestão por processos nas organizações públicas, com o intuito de reduzir custos e aumentar a satisfação do cliente final, no caso, a sociedade. Isso porque o uso de BPM na administração pública tem o potencial de contribuir para a sua modernização, melhorando a eficiência, a eficácia e a orientação para o serviço, impactando, inclusive, o tempo de resposta. Na mesma linha, Daehn e Bianchi (2020) defendem que a gestão de processos, para administração pública, buscando contribuir para a efetividade na consecução de suas atividades, é vital.

Inúmeros trabalhos vêm estudando os impactos da aplicação de BPM para melhoria da administração pública nos mais diferentes contextos. Borges, Walter e Santos (2016) se propuseram a identificar melhorias em um processo de compras no Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba, concluindo que o processo poderia, sim, ser aprimorado caso a organização adotasse as sugestões de melhoria propostas no trabalho.

Já Santos (2013) realizou uma análise exploratória nos processos de contratação de serviços de TI no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo Federal. O autor concluiu, em seu trabalho que, com o mapeamento de processos é totalmente possível entender o processo de contratação de serviços de TI, que era seu principal objetivo.

Outros exemplos dessas aplicações podem ser encontrados, como Mückenberger *et al* (2013), que realizaram estudo com objetivo de contribuir para a internacionalização de uma instituição de ensino superior pública brasileira por meio do uso do modelo no processo de convênios bilaterais. A conclusão dos autores foi de que o BPM se demonstrou aplicável como instrumento de gestão e melhoria de processos, levando a uma melhor compreensão do processo e identificação de pontos críticos e propostas de melhorias.

Outro estudo, este focado em aspectos comportamentais das equipes, quando da aplicação do BPM em universidades públicas brasileiras, apontou a importância da aplicação desse modelo para organizações de alta complexidade (Maia Filho; Pinho, 2018).

3. Metodologia

Nesta seção será apresentada a metodologia adotada para o alcance dos objetivos geral e específicos da pesquisa, conforme exposto na seção 1.1. Adiante, será feita a caracterização do estudo, seguida pela contextualização do local da pesquisa e pelo detalhamento da coleta e da análise dos dados. Como último ponto da seção, será exibido o desenho da pesquisa.

3.1. Caracterização do Estudo

O autor Gil (2022) defende que as pesquisas podem ser classificadas de diversas formas, mas que, para que essa classificação seja coerente é importante que o critério adotado seja previamente definido. Assim, trataremos brevemente de classificações que foram aplicadas a este trabalho.

Quanto à finalidade, para Gil (2022), ou tipos de pesquisa segundo sua natureza, para Cesário *et al* (2020), os autores trazem as categorias de pesquisa básica e pesquisa aplicada. A pesquisa básica seria aquela que reúne estudos que têm como propósito preencher uma lacuna no conhecimento, investigando sobre os princípios básicos e as razões para a ocorrência de um determinado evento, processo ou fenômeno. Podem ser chamadas, também, de pesquisa teórica e não teriam a preocupação de resolver quaisquer problemas práticos de interesse imediato.

Já, ainda segundo Gil (2022) e Cesário *et al* (2020), a pesquisa aplicada seria aquela que propõe a resolução de problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem, por meio de teorias e princípios bem conhecidos e aceitos na comunidade acadêmica, apresentando resultado através de aplicação imediata. Assim, quanto à finalidade ou à natureza, o trabalho aqui desenvolvido foi uma pesquisa aplicada.

No que diz respeito às linhas gerais dos métodos de pesquisa a serem empregados, as metodologias, abordagens ou enfoques (Marconi; Lakatos, 2022) das pesquisas podem ser quantitativas ou qualitativas. O método qualitativo voltar-se-ia, então, para a exploração, descrição e entendimento do problema. Ainda segundo as autoras, no método qualitativo “os dados vão surgindo com o desenrolar da pesquisa e o número de casos é relativamente pequeno” (Marconi; Lakatos, 2022). Nesse sentido, a presente pesquisa se

utilizou do método qualitativo, visto sua intenção de explorar a realidade, descrevendo e entendendo o problema, a partir de um caso único, para propor uma solução.

Ainda no que diz respeito pesquisas qualitativas, Creswell e Creswell (2021), discutindo sobre as características básicas desse tipo de pesquisa, afirmam que o pesquisador é um instrumento fundamental, porque, embora utilize um protocolo, coleta pessoalmente os dados por meio de exame de documentos, observação do comportamento ou entrevista com os participantes e realiza sua interpretação. A partir do que o pesquisador revisa tudo o que foi coletado, extraindo sentido.

Creswell e Creswell (2021) mencionam que há abordagens mais específicas na condução da pesquisa qualitativa, quando cita as possibilidades de narrativa, fenomenologia, etnografia, estudo de caso e teoria fundamentada. E, ao tratar do estudo de caso, afirmam que nessa abordagem, os pesquisadores exploram processos, atividades e eventos.

Gil (2022) comenta também sobre o estudo de caso, afirmando que essa estratégia “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos casos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (Gil, 2022, loc. 49). Também tratando sobre estudo de caso, Yin (2015) afirma que, embora não existam fórmulas, a escolha do estudo de caso como método de pesquisa tem bastante relação com as questões de pesquisa, discorrendo que quanto mais essas questões procurarem explicar **como** algum fenômeno social funciona, mais o método de estudo de caso será relevante.

Dentro da extensa lista de aplicabilidades do estudo de caso, Yin (2015) menciona expressamente o estudo dos processos organizacionais como exemplo. O autor ainda argumenta que o “caminho começa com uma revisão minuciosa da literatura e com a proposição cuidadosa e atenta das questões ou objetivos da pesquisa” Yin (2015, p. 3). Tais caracterizações apresentadas pelos autores adequam-se ao proposto no presente trabalho, que foi de estudo de caso.

Quanto às estratégias de pesquisa utilizadas, existem várias possibilidades das quais serão destacadas as pesquisas bibliográfica e documental. Gil (2022) comenta sobre a pesquisa bibliográfica esclarecendo que ela é fundamentada em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos, como pode ser o caso de livros de doutrina jurídica, utilizados como fonte de pesquisa neste trabalho.

Quando à pesquisa documental, Gil (2022) afirma valer-se de todos os tipos de documentos, elaborados com finalidades diversas. Creswell e Creswell (2021) falando

sobre pesquisa qualitativa, explicam que durante o processo da pesquisa podem ser coletados documentos que classificam como qualitativos. Esses documentos, dizem os autores, podem ser públicos ou privados. Como exemplos de documentos públicos, mencionam jornais, minutas de reuniões, relatórios oficiais, ao que acrescentamos, também exemplificativamente, normativos legais e infralegais e ofícios. Sobre documentos qualitativos privados os autores citam, por exemplo, e-mails.

Considerando essa classificação, a pesquisa foi bibliográfica e documental, visto que para este estudo foram examinados normativos legais e infralegais, doutrina, relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sistemas de BI da Prefeitura do Recife e dados disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura do Recife, além de consultas a manuais e boas práticas para a utilização de ferramentas de gestão de processos de negócio.

3.2. Local da pesquisa

Merriam (2009), falando sobre seleção de tópicos para pesquisas qualitativas, defende que o primeiro lugar para o qual o pesquisador deve olhar é seu dia a dia, seu trabalho, família, amigos e comunidade. Ela afirma que no campo das ciências aplicadas, como é o caso da administração, a vasta maioria dos tópicos de pesquisa vem de interesses pessoais do pesquisador e do seu próprio local de trabalho.

Creswell e Creswell (2021) mencionam a importância de falar sobre o local onde a pesquisa qualitativa será conduzida, identificando e descrevendo esse local em detalhes suficientes para que o leitor saiba exatamente onde o estudo será realizado.

Assim, a Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal, que será detalhada na subseção seguinte, foi selecionada como local de pesquisa por ser o local de trabalho da pesquisadora. A seleção da autarquia tornou possível coletar dados e, também, possibilitará implantar o processo de inscrição em dívida ativa produzido ao final desta pesquisa, tendo potencial de uma contribuição real para a administração pública municipal.

3.2.1. Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal

A Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal, ocupou o lugar da antiga Autarquia de Serviços Urbanos do Recife (CSURB), cuja transformação foi realizada pela

Lei Municipal nº 19.036, de 31 de março de 2023. Conforme o art. 6º da Lei Municipal nº 18.890/2022 (Recife, 2022), a Conviva é a entidade responsável pela administração, na cidade do Recife, dos mercados públicos e seus anexos, pátios de feira, feiras livres, praças de alimentação e outros equipamentos diversos de promoção do comércio popular no Município do Recife, os quais podem ser genericamente denominados de equipamentos públicos de comércio popular. Os equipamentos públicos de comércio popular são tidos, conforme art. 2º da Lei Municipal nº 18.890/2022 (Recife, 2022), como bens de uso especial do município.

A administração desses equipamentos públicos engloba diversas atividades, conforme o rol exemplificativo de competências constante no art. 4º do Decreto nº 35.299/2022 (Recife, 2022). E o desempenho dessas competências é custeado por algumas fontes de recurso, conforme o art. 7º do mesmo decreto, dos quais destacam-se para fins deste trabalho:

Art. 7º Constituem recursos financeiros da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife - CSURB os oriundos:

[...]

IV - de aluguéis, rendimentos ou exploração direta de bens patrimoniais da Autarquia;

[...]

VII - do aluguel ou exploração direta dos centros de abastecimento, mercados públicos, barracas e bancos de feira administrados pela Autarquia; (Recife, 2022)

Conforme art. 3º da Lei Municipal nº 18.890/2022 (Recife, 2022), a utilização dos espaços comerciais dos bens de uso especial administrados pela Conviva será deferida mediante autorização ou permissão de uso, outorgada a título precário, oneroso (salvo interesse público devidamente justificado), sem prazo determinado. De acordo com o art. 22 da Lei Municipal nº 18.890/2022 (Recife, 2022), as pessoas físicas ou jurídicas a quem são concedidas as permissões de uso passam a ser referidos como permissionários, aos quais é cobrada a retribuição pecuniária mensal do uso, a qual é referida em alguns documentos no âmbito da autarquia como taxa de permissão, a exemplo do art. 13, parágrafo único da Lei Municipal nº 18.890/2022 (Recife, 2022). A natureza jurídica da referida taxa de permissão para uso do espaço público foi discutida no ponto 2.2 deste trabalho.

Conforme art. 26 da Lei Municipal nº 18.890/2022 (Recife, 2022), os permissionários são obrigados a manter em dia o pagamento da retribuição pecuniária de uso de seu espaço comercial sob pena de revogação da permissão e, em caso de inadimplência, a referida lei prevê, em seu art. 40, § 3º que o Poder Executivo Municipal

poderá autorizar o parcelamento da dívida em até sessenta parcelas e com abatimento de até 90% dos juros e multa de mora e/ou multa por infração, mediante critérios e especificações definidos por meio de decreto municipal. A referida lei não faz qualquer menção à inscrição de permissionários inadimplentes em dívida ativa.

3.3. Coleta de Dados

Conforme exposto na seção 3.1, a pesquisa foi um estudo de caso qualitativo com exame bibliográfico e documental, com análise de normativos legais e infralegais, doutrina, relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sistemas de BI da Prefeitura do Recife e dados disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura do Recife.

O objetivo desses exames foi fundamentar as questões relativas à natureza não tributária da retribuição pecuniária de uso, identificar indícios que indiquem que o processo de inscrição em dívida ativa não tributária de débitos de permissionários relativos a essa retribuição pecuniária não está sendo efetivamente executado pela Conviva Mercados e Férias – Autarquia Municipal, entender as regras legais e infralegais quanto a como esse processo poderia ocorrer, identificando as competências para tal e indicando responsáveis pela execução direta das atividades.

Também, foram consultadas publicações, manuais e boas práticas editados por entidades reconhecidas na área de gestão de processos para a adequada utilização de ferramentas, com o objetivo de propor um desenho de processo corretamente estruturado.

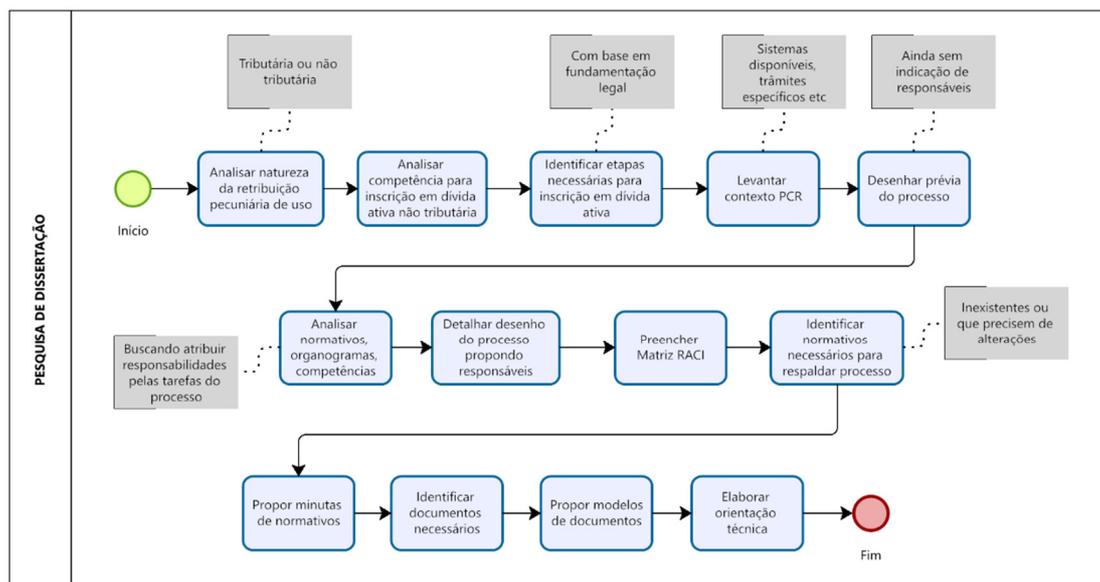
3.4. Análise de Dados

Os dados coletados durante a pesquisa bibliográfica e documental foram analisados de forma combinada e foram estruturados na proposta de modelagem de processo TO-BE de acordo com as regras e boas práticas de gestão de processos, utilizando o software de modelagem Bizagi. Foram, também, as fontes para composição dos demais documentos do produto técnico previsto objetivo específico 3 do presente trabalho, qual seja, um pacote contendo, além do desenho TO-BE do processo, a Matriz RACI, uma orientação técnica para treinamento dos partícipes do processo, as minutas de normativo e modelos de documentos necessários.

3.5. Desenho da pesquisa

A Figura 11 apresenta o desenho da pesquisa que foi realizada.

Figura 11 - Desenho da pesquisa



Powered by
brazgi
Modeler

Fonte: Elaboração própria (2024)

De forma resumida, foi analisada a natureza da retribuição pecuniária do uso para que fosse possível definir se o crédito que deu origem à inscrição é tributário ou não tributário. Identificada a natureza, foi examinada a competência para inscrição, seguida da identificação de suas etapas. A partir daí foram propostos responsáveis por cada etapa. Com todo o processo modelado, foram identificadas as criações ou alterações normativas necessárias seguidas as proposições de minutas. No passo seguinte, foram identificados os documentos necessários para a efetiva execução do processo e foram propostos modelos para eles. Por último, foi elaborada uma orientação técnica para as partes interessadas.

4. Análises e resultados

Nesta seção serão detalhados as análises realizadas e os resultados produzidos pela presente pesquisa.

4.1. Da competência para inscrição créditos da Conviva em dívida ativa

Ao longo dos anos houve discussões sobre a responsabilidade para realizar a inscrição da dívida ativa proveniente dos débitos dos permissionários dos equipamentos públicos de comércio popular administrados pela Conviva quanto às chamadas taxas de permissão. Por meio de consulta a prestações de contas públicas disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, foi possível resgatar alguns posicionamentos tomados ao longo dos anos.

Em defesa escrita apresentada pelo Sr. Luiz Alexandre Araújo Almeida (Moraes de Almeida, 2018), Presidente da CSURB no exercício analisado, quanto a questões levantadas no Relatório de Auditoria do TCE-PE, relativo ao Processo TC nº 17100369-0, que tratou da Prestação de Contas da, à época, CSURB no exercício de 2016, tem-se o que se segue, fazendo referência ao conteúdo do Ofício nº 146/2016-GAB/CSURB:

Foi o seguinte o cenário repassado ao Controlador do maior acionista da Companhia: [...]

2- Dos 131 permissionários devedores, 73 não demonstraram interesse em realizar negociação [...].

9- Diante da necessidade da recuperação de tais recursos financeiros solicitava-se o encaminhamento do referido cenário à Procuradoria do Município sugerindo que as referidas ações fossem ajuizadas pelo próprio Município [...].

Pouco adiante, no mesmo documento, a defesa afirma que

Em 06 de dezembro de 2016, este DEFENDENTE, encaminhou ao Secretário de Assuntos Jurídicos do Município, da mesma forma representante do principal acionista da Companhia, o OFÍCIO Nº 258/2016-GAB/CSURB, encaminhando toda a documentação necessária para a instrução dos processos de execução judicial junto aos permissionários inadimplentes. (Moraes de Almeida, 2018)

Em despachos escritos a mão (Anexo I) referindo-se ao mencionado Ofício nº 146/2016-GAB/CSURB, é possível identificar claramente o posicionamento da Secretaria de Assuntos Jurídicos – SAJ/PGM.

Seguem abaixo as transcrições dos trechos destacados em amarelo dos despachos, objetos de interesse da presente discussão.

Da Dra. Tatiana Maia da Silva Mariz, Procuradora Judicial, endereçado ao Procurador Adjunto:

[...] o entendimento desta judicial, manifestado pelo seu Chefe, Dr. Luciano Alves, no bojo do Ofício nº 071/16-GAB/CSURB é no sentido de se respeitar a autonomia das entidades da Administração indireta, inclusive em razão da tese ordinariamente defendida na Justiça do Trabalho nesse sentido. [...] 06/07/2016

Do Dr. Silvio Lins de Albuquerque, Procurador Geral Adjunto, endereçado ao Secretário de Assuntos Jurídicos: “[...] destaco o entendimento uniforme da SAJ ‘no sentido de se respeitar a autonomia das entidades da Administração Indireta’, tese esta defendida em juízo[...] 06/07/2016”. E, finalmente, do Dr. Ricardo Correia de Carvalho, Secretário de Assuntos Jurídicos, endereçado à CSURB: “À CSURB para ciência e providências. 7.7.16”. Dessa forma, embora tenha havido discussões passadas sobre o tema, o posicionamento da SAJ/PGM à época foi claro e, em 19 de julho de 2017, o art. 1º da Lei Municipal nº 18.356/2017 sanou completamente a questão alterando a redação do art. 172 do Código Tributário Municipal.

Assim, caso a remuneração pelo espaço fosse caracterizada como tributo, o que seria o caso da espécie taxa, a competência para realizar sua inscrição em dívida ativa seria da Secretaria de Finanças, conforme legislação trazida na seção 2.1 do presente trabalho. Entretanto, todas as discussões acima mostraram que o entendimento adotado pela Prefeitura do Recife e positivado pela alteração legislativa de 2017 é o de que a competência de sua inscrição é da própria autarquia. Tal entendimento leva à necessidade de discutir a natureza da denominada taxa de permissão para uso dos espaços públicos de comércio popular, equipamentos administrados pela Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal.

4.2. Equipamentos públicos administrados pela Conviva e a cobrança de taxa de permissão

Aqui, tendo em vista que o foco do presente trabalho é a inscrição em dívida ativa dos créditos a receber da Conviva quanto às denominadas taxas de permissão não quitadas pelos permissionários, fez-se necessário analisar a natureza jurídica dessa cobrança.

A Lei Municipal nº 18.890, de 05 de janeiro de 2022 (Recife, 2022), que “dispõe sobre a administração e o funcionamento dos mercados públicos e seus anexos, pátios de feira, feiras livres, praças de alimentação e outros equipamentos diversos de promoção de comércio popular do Município do Recife”, determina em seu art. 3º que

Art. 3º A utilização dos espaços comerciais dos bens de uso especial de que trata o art. 1º desta Lei será deferida mediante autorização ou permissão de uso, outorgada a título precário, oneroso, sem prazo determinado, com revisões a cada 02 (dois) anos quanto ao cumprimento do interesse público, podendo ser revogada, nas condições do presente normativo e demais disposições legais aplicáveis.

Dessa forma, a concessão para uso dos espaços trata-se de permissão de uso de bem de uso especial do município, de acordo com o art. 2º da mesma Lei, que dispõe que “Art. 2º Os bens imóveis municipais destinados aos mercados públicos e seus anexos, pátios de feira e outros equipamentos diversos de promoção de comércio popular são bens de uso especial do Município” (Recife, 2022). O art. 8º determina a forma como a permissão será concedida:

Art. 8º A permissão de uso para exploração de espaços comerciais nos bens públicos de que trata o art. 1º desta Lei dar-se-á por meio de prévio procedimento licitatório, bem como na forma de Chamamento Público condicionado ao termo do edital que dará publicidade ao procedimento de seleção, com publicação no Diário Oficial do Município, observando os princípios da publicidade, legalidade, imparcialidade e transparência (Recife, 2022).

A referida lei utiliza em grande parte de seu texto a expressão “retribuição pecuniária de uso” para referir-se a ao título oneroso da permissão de uso, o que significa que o permissionário detentor da permissão precisará pagar um valor pelo uso do espaço. A periodicidade desse pagamento está prevista no art. 19, que dispõe que

Art. 19. A ocupação dos espaços comerciais, a título de permissão de uso concedida pela Administração, sujeita-se à cobrança de uma retribuição pecuniária mensal, para fins de manutenção dos equipamentos públicos e ressarcimento de despesas efetuadas pelo Poder Público Municipal nas áreas públicas dos equipamentos em que os permissionários estiverem instalados (Recife, 2022).

Entretanto, há uma ocorrência na lei em comento da expressão “taxa de permissão”, vulgarmente utilizada para referir-se a essa retribuição pecuniária de uso, como pode ser observado no parágrafo único do art. 13, cujo texto traz que “Parágrafo único. Caso não o faça, o permissionário permanecerá responsável pelo pagamento da taxa de permissão até concluídos os 60 (sessenta) dias ou a concessão da permissão a novo permissionário, o que ocorrer primeiro”.

Outro exemplo do uso corriqueiro da expressão “taxa de permissão” pode ser observado na Lei Municipal nº 19.094/2023 (Recife, 2023), que em seu art. 1º dispõe

Art. 1º Fica autorizado à CONVIVA MERCADOS E FEIRAS, através de portaria, suspender o pagamento da taxa de permissão de uso aos permissionários que foram impactados pelo incêndio ocorrido em 03 de setembro de 2023, durante o período de intervenções necessárias para recuperação do equipamento.

A utilização corriqueira do termo “taxa de permissão”, como que caracterizando qual seria o tipo de “retribuição pecuniária de uso” pelo espaço público, pode causar inúmeras confusões, como, por exemplo, se a inscrição em dívida ativa tratada neste trabalho seria tributária ou não tributária.

Conforme levantado no ponto 2.2 do Referencial teórico que discute a natureza da retribuição pecuniária de uso pelo espaço público, repetimos a conclusão de que considerando que a ninguém é obrigado tornar-se permissionário de espaço público de comércio, tratando-se, portanto, de uma faculdade, e que essa retribuição não incide sobre a riqueza do particular, não se tratando de receita derivada, resta clara a impossibilidade de se classificar a retribuição pecuniária de uso dos espaços públicos administrados pela Conviva como tributo da espécie taxa.

Uma outra análise que confirma a questão é o exame das receitas previstas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município do Recife e das efetivamente arrecadadas, a exemplos de 2022 e 2023, no que diz respeito à classificação das receitas públicas de acordo com sua natureza.

De forma bastante resumida, as receitas públicas são classificadas contabilmente, no que diz respeito à sua natureza, da seguinte forma:

Figura 12 - Classificação da receita pública de acordo com sua natureza

| A | B | C | D | EE | F | G |
|---------------------|--------|---------|---|----|---|------|
| Categoria Econômica | Origem | Espécie | Desdobramento para identificação de peculiaridades da receita | | | Tipo |

Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (STN, 2021)

De acordo com essa regra, as receitas de origem tributária são classificadas sob o código 1.1.0.0.00.0.0 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, enquanto as receitas patrimoniais têm o código 1.3.0.0.00.0.0 - Receita Patrimonial. Ambas pertencentes à categoria econômica 1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes.

Em consultas realizadas em 20 de setembro de 2023 utilizando a ferramenta Consultas Livres do Portal da Transparência do Recife⁴, foram obtidos os seguintes dados (Tabela 1 e Tabela 2) utilizando os seguintes parâmetros (Quadro 1 e Quadro 2):

Quadro 1 - Parâmetros para pesquisa de receitas previstas e arrecadadas em toda a PCR

| Filtros | Valores |
|-------------------------|---------------------------------------|
| Unidades | Todas |
| Ano | 2022 ou 2023 |
| Detalhamento da receita | Categoria e Origem |
| Valores | Receita Prevista e Receita Arrecadada |

Fonte: Elaboração própria (2024)

Tabela 1 - Receitas previstas e arrecadadas em toda a PCR

| Ano Detalhamento da Receita | Previsão Inicial Orçamento | Valor Arrecadado (2023 aberto) |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| 2022 | 6.597.000.000,00 | 7.232.811.094,68 |
| RECEITAS CORRENTES | 5.940.108.000,00 | 6.485.554.434,16 |
| CONTRIBUIÇÕES | 299.236.000,00 | 308.731.978,67 |
| IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA | 2.222.475.000,00 | 2.591.937.242,11 |
| OUTRAS RECEITAS CORRENTES | 184.210.000,00 | 171.129.255,86 |
| RECEITA DE SERVIÇOS | 43.949.000,00 | 47.803.812,76 |
| RECEITA PATRIMONIAL | 263.644.000,00 | 324.782.197,68 |
| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 2.926.594.000,00 | 3.041.169.947,08 |
| RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS | 337.971.000,00 | 350.001.541,42 |
| CONTRIBUIÇÕES | 296.982.000,00 | 330.683.662,40 |
| EXPLORAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO | - | 584.478,41 |
| RECEITA DE SERVIÇOS | 12.971.000,00 | 15.568.699,61 |
| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 28.018.000,00 | 3.164.701,00 |
| RECEITAS DE CAPITAL | 318.921.000,00 | 397.255.119,10 |
| ALIENAÇÃO DE BENS | 52.000,00 | 4.875.857,95 |
| AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS | 52.000,00 | 2.946.787,09 |
| OPERAÇÕES DE CRÉDITO | 248.138.000,00 | 300.029.514,93 |
| OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL | 9.267.000,00 | - |
| TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL | 61.412.000,00 | 89.402.959,13 |
| 2023 | 1.350.000.000,00 | 2.717.150.258,69 |
| RECEITAS CORRENTES | 975.650.000,00 | 2.444.985.392,67 |
| CONTRIBUIÇÕES | 152.110.000,00 | 107.342.831,18 |
| IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA | - | 1.060.570.552,44 |
| OUTRAS RECEITAS CORRENTES | 41.851.000,00 | 21.907.889,10 |
| RECEITA DE SERVIÇOS | 34.898.000,00 | 15.769.749,39 |
| RECEITA PATRIMONIAL | 163.221.000,00 | 68.226.973,96 |
| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 583.570.000,00 | 1.171.167.396,60 |
| RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS | 358.900.000,00 | 137.558.415,56 |
| CONTRIBUIÇÕES | 329.690.000,00 | 134.083.904,89 |
| RECEITA DE SERVIÇOS | 17.130.000,00 | 3.474.510,67 |
| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 12.080.000,00 | - |
| RECEITAS DE CAPITAL | 15.450.000,00 | 134.606.450,46 |
| ALIENAÇÃO DE BENS | 60.000,00 | - |
| AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS | 3.060.000,00 | 180.560,23 |
| OPERAÇÕES DE CRÉDITO | - | 112.135.240,23 |
| TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL | 12.330.000,00 | 22.290.650,00 |
| Total Geral | 7.947.000.000,00 | 9.949.961.353,37 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Portal da Transparência do Recife (2024)

Quadro 2 - Parâmetros para pesquisa de receitas previstas e arrecadadas na Conviva (antiga CSURB)

⁴ Disponível para acesso em

<http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/despesas/consultasLivres.php>

| Filtros | Valores |
|-------------------------|--|
| Unidades | AUTARQUIA DE SERVIÇOS URBANOS DO RECIFE - CSURB ou CONVIVA Mercados e Feiras - Autarquia Municipal |
| Ano | 2022 ou 2023 |
| Detalhamento da receita | Categoria, Origem e Espécie (subfonte) |
| Valores | Receita Prevista e Receita Arrecadada |

Fonte: Elaboração própria (2024)

Tabela 2 - Receitas previstas e arrecadadas na Conviva (antiga CSURB)

| Unidade Ano Detalhamento da Receita | Previsão Inicial Orçamento | Valor Arrecadado (2023 aberto) |
|---|----------------------------|--------------------------------|
| ☒ AUTARQUIA DE SERVIÇOS URBANOS DO RECIFE - CSURB | 2.511.000,00 | 2.342.897,68 |
| ☒ 2022 | 2.511.000,00 | 2.342.897,68 |
| ☒ RECEITAS CORRENTES | 2.511.000,00 | 2.342.897,68 |
| ☒ OUTRAS RECEITAS CORRENTES | 10.000,00 | 102,96 |
| INDENIZAÇÕES, RESTITUIÇÕES E RESSARCIMENTOS | 10.000,00 | 102,96 |
| ☒ RECEITA DE SERVIÇOS | 1.000,00 | - |
| SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS | 1.000,00 | - |
| ☒ RECEITA PATRIMONIAL | 2.500.000,00 | 2.342.794,72 |
| EXPLORAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO | 2.500.000,00 | 2.342.794,72 |
| ☒ CONVIVA Mercados e Feiras - Autarquia Municipal | 2.640.000,00 | 1.567.237,52 |
| ☒ 2023 | 2.640.000,00 | 1.567.237,52 |
| ☒ RECEITAS CORRENTES | 2.640.000,00 | 1.567.237,52 |
| ☒ OUTRAS RECEITAS CORRENTES | 10.000,00 | - |
| INDENIZAÇÕES, RESTITUIÇÕES E RESSARCIMENTOS | 10.000,00 | - |
| ☒ RECEITA PATRIMONIAL | 2.630.000,00 | 1.567.237,52 |
| EXPLORAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO | 2.630.000,00 | 1.567.237,52 |
| Total Geral | 5.151.000,00 | 3.910.135,20 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Portal da Transparência do Recife (2024)

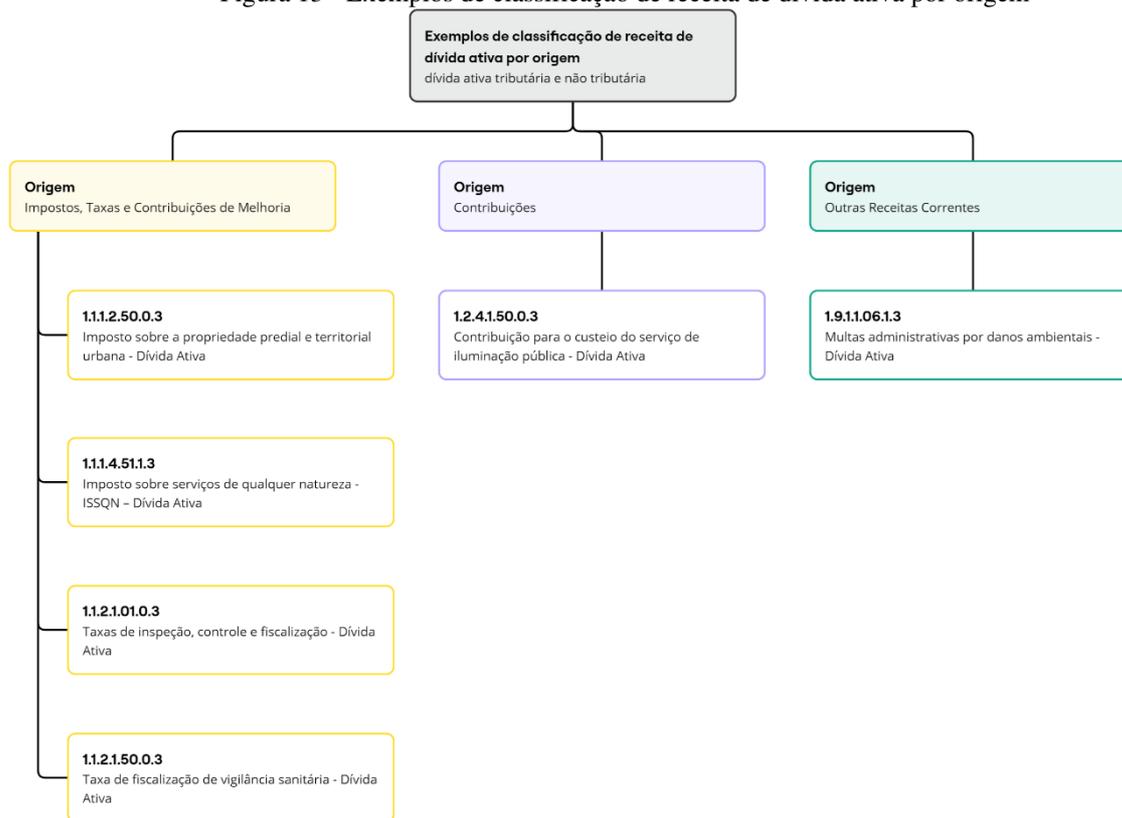
É possível perceber que, embora a Prefeitura do Recife tenha previsto e arrecadado receitas tributárias, tal fato não correu para a Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal, que só teve entrada de recursos provenientes de receita patrimonial (a exceção, em 2022 de inexpressivos R\$ 102,96 a título de outras receitas correntes).

Logo, os valores de débitos não pagos pelos permissionários, de fato, enquadram-se para inscrição como dívida ativa não tributária, sendo, pela legislação e entendimentos apresentados na seção 2.2, de competência da autarquia.

4.3. Ausência de procedimento de inscrição de dívida ativa não tributária na Conviva

Realizando exame na LOA Recife 2023, Lei Municipal nº 19.006/2022 (Recife, 2022), foi possível encontrar várias ocorrências de classificação de receitas de dívida ativa, tributária e não tributária, espalhadas por diversos detalhamentos de origem de receita, conforme exemplos a seguir:

Figura 13 - Exemplos de classificação de receita de dívida ativa por origem



miro

Fonte: Elaboração própria (2024).

Examinando a mesma LOA, para a origem Receita Patrimonial, entretanto, onde está toda a previsão de receita da Conviva, não há qualquer classificação de despesa que mencione dívida ativa. Tal fato é um indicativo de que, caso a dívida ativa venha a ser inscrita pela autarquia, não haverá a classificação de receita pertinente.

A falta de classificação contábil para inscrição em dívida ativa não tributária decorrente de débitos não pagos a título de exploração de bem imóvel do município aliada às discussões acerca da responsabilidade para realizar a inscrição da dívida ativa proveniente dos débitos dos permissionários quanto às chamadas taxas de permissão (explanada na seção 4.2 do presente trabalho) permitem inferir que não há procedimento de inscrição em dívida ativa não tributária em funcionamento na Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal.

O doutrinador Kiyoshi Harada (2021) reforça sobre a necessidade de que o poder público não renuncie a essas receitas pelo uso de seu patrimônio quando afirma que “Muito embora a Lei de Responsabilidade Fiscal vede apenas a renúncia de receitas de natureza tributária (art. 14), ante as notórias dificuldades financeiras do Poder Público, a

cobrança do preço pela utilização de bens públicos insere-se no âmbito do poder-dever [...].

4.4. Do ato de controle administrativo da legalidade e da necessidade de conhecimento jurídico para inscrição em dívida ativa

O caput do art. 172 do Código Tributário Municipal (Recife, 1991) dispõe que a inscrição do débito em dívida ativa se constitui no ato administrativo de controle da legalidade, visando apurar a liquidez e a certeza do crédito. A Lei de Execuções Fiscais (Brasil, 1981), mais antiga e no mesmo sentido, em seu art. 2º, § 3º, determina que o ato de inscrição se constitui no ato de controle administrativo de legalidade e, em seu § 4º do mesmo artigo, dispõe que a dívida ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional. Importante lembrar que, embora a LEF seja lei federal, seu art. 1º determina que municípios e respectivas autarquias serão regidas por ela no que diz respeito a execução judicial para cobrança da dívida ativa, seja ela tributária ou não tributária. (Brasil, 1980)

Conforme explanado no tópico 2.1 deste trabalho, Castro (2017) defende que a inscrição em dívida ativa é uma atividade pautada pelo interesse público, o que de fato é, visto tratar-se de créditos em favor da administração. Se eivada de vícios jurídicos a inscrição desses créditos pode ser invalidada, causando prejuízo aos cofres públicos. E, complementando esse raciocínio, Schreiber (2022) defende que a concepção de legalidade deve ser entendida de forma mais ampla do que a legalidade estrita, pelo que seria um controle de juridicidade, de forma que seria “a verificação técnica realizada por operador do Direito que afere se um determinado objeto de controle encontra compatibilidade com o sistema jurídico”.

Dessa forma, conclui-se pela importância de que o exame de legalidade seja realizado de forma mais técnica possível, o que, na Conviva, ocorrerá se for realizado pelo setor que detém o maior conhecimento jurídico da autarquia. E, de acordo com o Regimento Interno da Autarquia, a Gerência Jurídica deve prestar apoio e assessoramento jurídico e executar outras atividades de natureza jurídica de interesse da entidade e o

Gerente Jurídico deve ser devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).⁵

Para a presente análise, também é válido considerar a importância da segregação de funções na administração pública. Falando sobre o princípio da segregação de funções, Justen Filho (2023) esclarece que esse princípio preconiza que atribuições materialmente diversas sejam atribuídas a sujeitos ou órgãos distintos. Isso impede que atribuições compreendidas na competência administrativa sejam exercitadas por um único agente. O autor destaca, ainda, que aquele agente ou órgão que for investido da atribuição precisa apresentar capacitação adequada para o seu exercício.

Logo, haverá mais segurança para administração e administrado caso o processo de inscrição em dívida ativa percorra agentes ou, melhor, setores distintos para sua formalização, respeitadas as competências técnicas de cada setor envolvido. O fato de haver essa dupla verificação por atores distintos “traz mais segurança, eficiência e legitimidade em todo o procedimento, beneficiando tanto o Poder Público quanto os próprios cidadãos” Schreiber (2022).

Considerando o organograma da Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal (Figura 14), nota-se que a Unidade de Divisão de Cadastro e Arrecadação - UDCA, responsável por arrecadar as retribuições pecuniárias pelo uso do espaço público pagas pelos permissionários, está subordinada à Gerência Geral de Mercados e Feiras - GGMF (estrutura em azul escuro circulada em laranja). Na mesma imagem, a Gerência Jurídica - GJUR (estrutura em vermelho circulada em verde) aparece como setor distinto da GGMF.

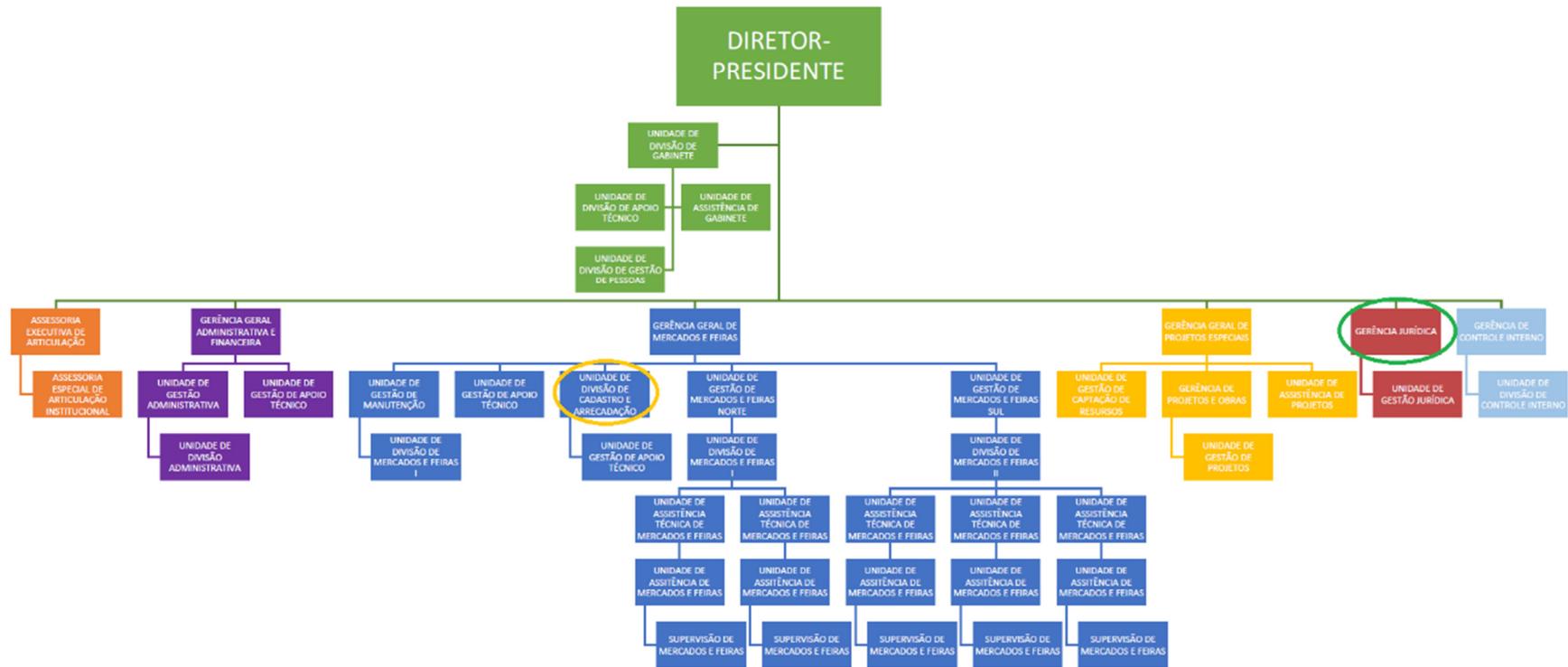
⁵ “Art. 30. Compete à Gerência Jurídica:

I - prestar apoio e assessoramento jurídico às demais gerências, visando ao melhor rendimento das atividades desenvolvidas e respeitada a competência da Procuradoria-Geral do Município;

VIII - ser devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), bem como cumprir as normas inerentes a essa qualidade;

XIV - executar outras atividades de natureza jurídica de interesse da CSURB;” (Decreto nº 35.299/2022, Recife).

Figura 14 – Organograma da Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal



Fonte: Site da Conviva (2024)⁶

⁶ <https://conviva.recife.pe.gov.br/>. Acesso em 06 de abril de 2024.

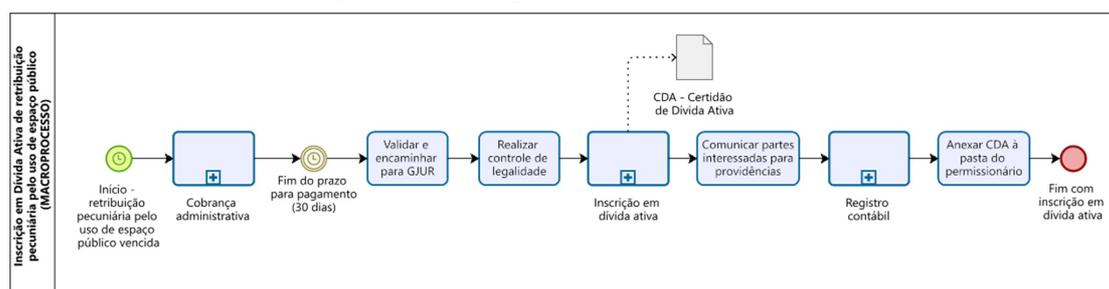
Diante de todo o exposto, e considerando o preconizado pelo art. 172, II do CTM (Recife, 1991) quanto à competência para inscrição em dívida ativa não tributária, é importantíssimo que a inscrição seja realizada com o máximo de segurança jurídica possível que o órgão ou entidade responsável pelo lançamento possa oferecer. Dessa forma entende-se importante que o processo seja iniciado pela UDCA/GGMF, responsável pela arrecadação, e que as etapas da efetiva inscrição e emissão da Certidão de Dívida Ativa ocorram na GJUR, visto que a Gerência Jurídica é o setor mais adequado para desempenhar a competência de realizar o controle administrativo da legalidade preconizado pelo art. 142, caput do CTM (Recife, 1991).

4.5. Proposta de processo de inscrição de dívida ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público

4.5.1. Macroprocesso inicial

A partir de todos os estudos realizados durante este trabalho de pesquisa, a construção do processo proposto iniciou-se por um mapeamento das macroetapas, e ainda sem a indicação dos atores responsáveis e somente prevendo o caminho feliz do processo, sem caminhos alternativos (Figura 15). O objetivo foi entender visualmente a sequência básica de atividades.

Figura 15 – Macroprocesso de inscrição em dívida ativa



Powered by
 Bizagi Modeler

Fonte: Elaboração própria (2024)

4.5.2. Impossibilidade atual de uso de sistema computacional

No cenário ideal, a inscrição em dívida ativa ocorreria dentro de um sistema computacional especificamente preparado para esse fim. Embora notícias informais, levantadas pela pesquisadora, deem conta de que um sistema solicitado em 2020 está em fase final de desenvolvimento e implantação, não conseguimos documentos comprobatórios formalizando esse desenvolvimento, nem qualquer tipo de documentação ou manual com parâmetros necessários para habilitar órgãos e entidades para seu uso.

Além das questões quanto à fase de desenvolvimento do sistema, para utilizá-lo, mesmo quando pronto, implantado e disponibilizado, seria necessário que a Conviva tivesse uma base de dados digital dos permissionários atualizada e consistente, para que as inscrições pudessem ser realizadas em nome dos permissionários corretos dentro desse sistema.

Entretanto, a Conviva está passando por um longo processo de estruturação para realização do cadastramento de seus permissionários e consequente atualização de sua base de dados interna. Comissão com esse objetivo foi instituída em 2022 (Anexo II) mas ainda não logrou iniciar efetivamente o processo de cadastramento. Assim, nas condições atuais a autarquia não estaria habilitada para operar o sistema por falta de base de dados digital de permissionários atualizada e consistente.

A Conviva, por todas as razões expostas neste trabalho, não poderia continuar sem realizar a inscrição em dívida ativa aguardando pelo cenário ideal de implantação e funcionamento de um novo sistema. Desta forma, optou-se por criar um processo de inscrição em dívida ativa (acompanhado dos demais documentos e modelos necessários) considerando o cenário real, objetivando a implantação rápida e efetiva da atividade, ao tempo em que contribui com a preparação da autarquia para as condições adequadas no momento de disponibilização de um sistema para tal fim.

Tal abordagem está de acordo com o que preconiza a ABPMP Brasil (2013) que defende que o desenho de qualquer proposta de estado futuro (TO-BE) de um processo deve, então, levar em conta as realidades, problemas e oportunidades que o estado atual, do processo e da organização, apresenta, conforme mencionado no item 2.3 do referencial teórico deste trabalho.

4.5.3. Fluxo do processo

Todas as etapas possíveis do processo gerado foram fundamentadas por normativos existentes, em atenção do princípio da legalidade estrita, conforme pode ser observado nos comentários realizados no próprio diagrama.

Após o desenvolvimento de toda a pesquisa, chegou-se à proposta do fluxo de processo apresentado na Figura 16.

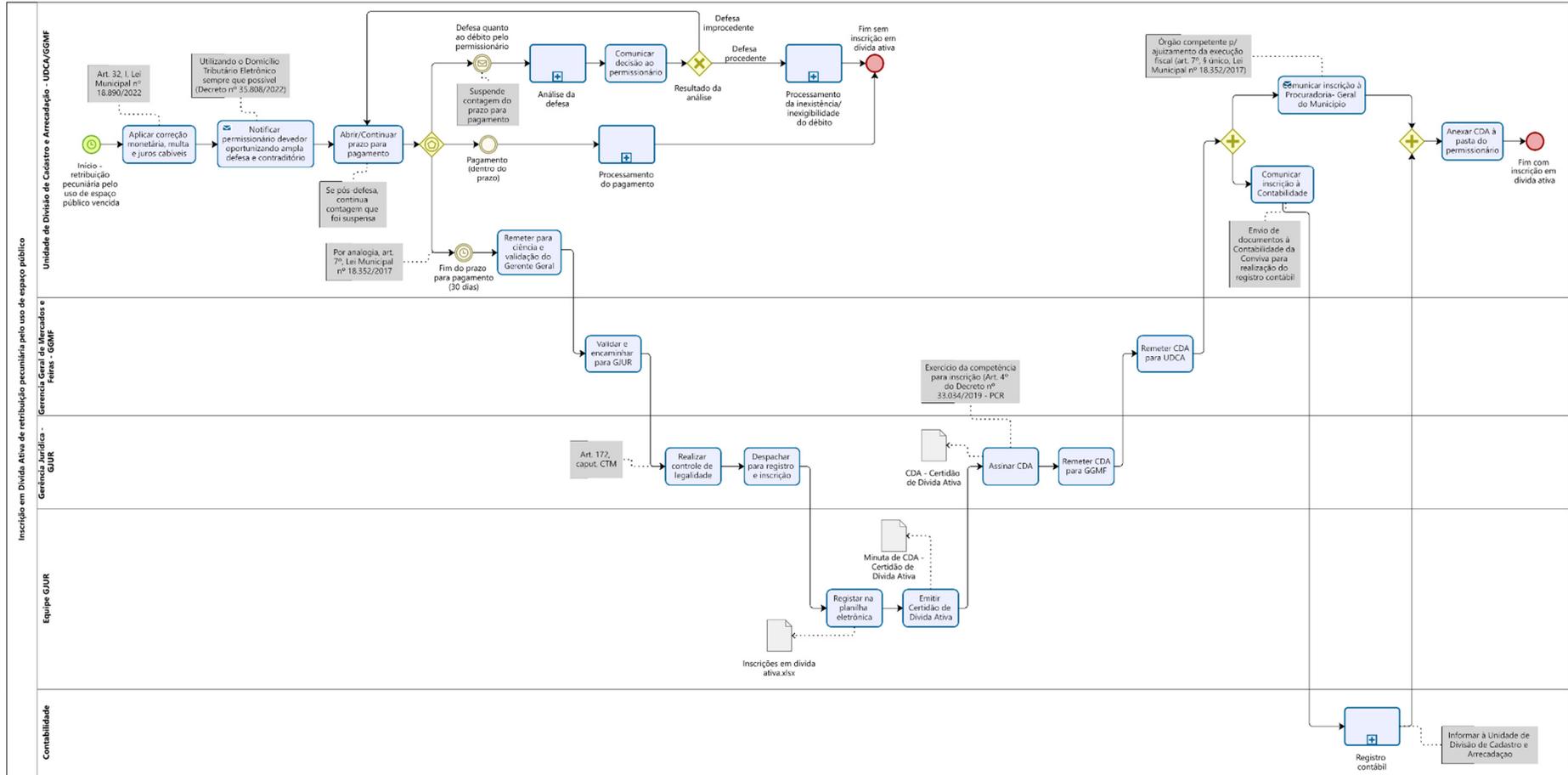
Em resumo, o processo se inicia com a retribuição pecuniária pelo uso de espaço público vencida e não paga. A UDCA irá aplicar correção monetária, multa e juros cabíveis e notificará o permissionário devedor oportunizando ampla defesa e contraditório, abrindo prazo de 30 dias para pagamento. Em caso de apresentação de defesa pelo permissionário, a contagem do prazo para pagamento será suspensa enquanto a UDCA analisa os argumentos e documentação apresentada decidindo sobre a procedência ou não.

Se a defesa for considerada procedente, será processada a inexistência ou inexigibilidade do débito e o processo se encerra sem inscrição. Caso seja considerada improcedente, contagem de prazo de 30 dias para pagamento será retomada de onde parou. Em caso de pagamento, este será processado e também haverá encerramento do processo sem inscrição.

Passados os 30 dias de prazo sem pagamento ou defesa procedente a UDCA remeterá a inscrição do débito para ciência de validação do Gerente Geral de Mercados e Feiras, que validará e encaminhará a questão para a GJUR. O Gerente Jurídico realizará o controle administrativo de legalidade para inscrição e remeterá o processo para sua equipe, que registrará as informações de inscrição do débito na planilha eletrônica, formalizando a inscrição em dívida ativa. Após a inscrição, a equipe da GJUR emitirá minuta de CDA, que será assinada pelo Gerente Jurídico e encaminhada para a GGMF.

A GGMF recebe a CDA e encaminha para a UDCA, que comunicará a Procuradoria-Geral do Município e à Contabilidade da Conviva. A Contabilidade da Conviva realiza o registro contábil da inscrição em dívida ativa e comunica à UDCA, que anexa a CDA à pasta do permissionário e o processo é encerrado com a inscrição em dívida ativa.

Figura 16 – Inscrição em Dívida Ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público



Dessa forma, o processo foi estruturado ultrapassando as estruturas funcionais tradicionais, abrangendo todo o trabalho executado para entregar o produto ou serviço do processo, não se deixando restringir por áreas funcionais ou localizações envolvidas (ABPMP Brasil, 2013), conforme mencionado no item 2.3 do referencial teórico deste trabalho.

4.5.4. Matriz RACI e os atores do processo

Conforme mencionado no tópico 2.3 do referencial teórico, a Matriz RACI ajuda a aumentar a eficiência da equipe e reduz riscos de confusão definindo os papéis e responsabilidades de cada membro do time. Sua utilização é adequada porque, apesar de a técnica de modelagem de BPMN dar uma visão geral do processo, com as atividades e atores (organizações, setores ou pessoas) que executam cada atividade, a notação não define bem as responsabilidades em relação a esses atores, até mesmo porque este não é o propósito da linguagem de modelagem BPMN. (Silva; Zaidan, 2013).

No que diz respeito aos atores envolvidos no processo, conforme explanado no ponto 4.4 deste trabalho, entende-se que é importante que o processo seja iniciado pela Unidade de Divisão de Cadastro e Arrecadação, responsável pela arrecadação, componente da estrutura da Gerência Geral de Mercados e Feiras. E, seguindo o fluxo do processo, que as etapas da efetiva inscrição e emissão da Certidão de Dívida Ativa ocorram na Gerência Jurídica.

Cinco atores participam ativamente do processo: A Unidade de Divisão de Cadastro e Arrecadação – UDCA, a Gerência Geral de Mercados e Feiras – GGMF, a Gerência Jurídica - GJUR, a equipe da Gerência Jurídica e a Contabilidade. Também, haverá aqueles que serão somente partes interessadas (Permissionários e Procuradoria-Geral do Município), conforme Matriz RACI a seguir.

Figura 17 – Matriz RACI do processo
Matriz RACI | Matriz de Responsabilidades

| Matriz RACI Matriz de Responsabilidades | | | | | | | | Data: 12/07/2024 |
|--|--|--|-------------------------------------|-------------------|-------------|---------------|---------------|---------------------------------|
| Dono do Processo: Gerência Geral de Mercados e Feiras | | | | | | | | |
| Nome do processo: Inscrição em Dívida Ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público | | | | | | | | |
| Objetivo(s): Inscrever em dívida ativa os débitos de retribuição pecuniária pelo uso do espaço público vencidos e não pagos | | | | | | | | |
| Produtos e serviços gerados: Inscrição em Dívida Ativa; Certidão de Dívida Ativa | | | | | | | | |
| Frequência: variável | | | | | | | | |
| Legenda: R - Responsável A - Aprovador C - Consultado I - Informado | | | | | | | | |
| Nº | Descrição da atividade | Atores | | | | | | |
| | | Unidade de Divisão de Cadastro e Arrecadação | Gerência Geral de Mercados e Feiras | Gerência Jurídica | Equipe GJUR | Contabilidade | Permissãoário | Procuradoria-Geral do Município |
| 1 | Início - retribuição pecuniária pelo uso de espaço público vencida | - | - | - | - | - | - | - |
| 2 | Aplicar correção monetária, multa e juros cabíveis | R | | | | | | |
| 3 | Notificar permissãoário devedor oportunizando ampla defesa e contraditório | R | | | | | I | |
| 4 | Abriu/Continuar prazo para pagamento | R | | | | | I | |
| 5 | Defesa quanto ao débito pelo permissãoário | - | - | - | - | - | - | - |
| 6 | Análise da defesa (subprocesso) | R | C | C | | | | |
| 7 | Comunicar decisão ao permissãoário | R | | | | | I | |
| 8 | Processamento da inexistência/inexigibilidade do débito (subprocesso) | R | | | | I | | |
| 9 | Pagamento (dentro do prazo) | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 | Processamento do pagamento (subprocesso) | R | | | | I | | |
| 11 | Fim sem inscrição em dívida ativa | - | - | - | - | - | - | - |
| 12 | Fim do prazo para pagamento (30 dias) | - | - | - | - | - | - | - |
| 13 | Remeter para ciência e validação do Gerente Geral | R | I | | | | | |
| 14 | Validar e encaminhar para GJUR | C | R | I | | | | |
| 15 | Realizar controle de legalidade | C | C | R | | | | |
| 16 | Despachar para registro e inscrição | | | R | I | | | |
| 17 | Registrar na planilha eletrônica | | | | R | | | |
| 18 | Emitir Certidão de Dívida Ativa | | | I | R | | | |
| 19 | Assinar CDA | | | R | I | | | |
| 20 | Remeter CDA para GGMP | | I | R | | | I | |
| 21 | Remeter CDA para UDCA | I | R | | | | | |
| 22 | Comunicar inscrição à Procuradoria- Geral do Município | R | | | | | | I |
| 23 | Comunicar inscrição à Contabilidade | R | | | | I | | |
| 24 | Registro contábil | I | | | | R | | |
| 25 | Anexar CDA à pasta do permissãoário | R | | | | | | |
| 26 | Fim com inscrição em dívida ativa | - | - | - | - | - | - | - |

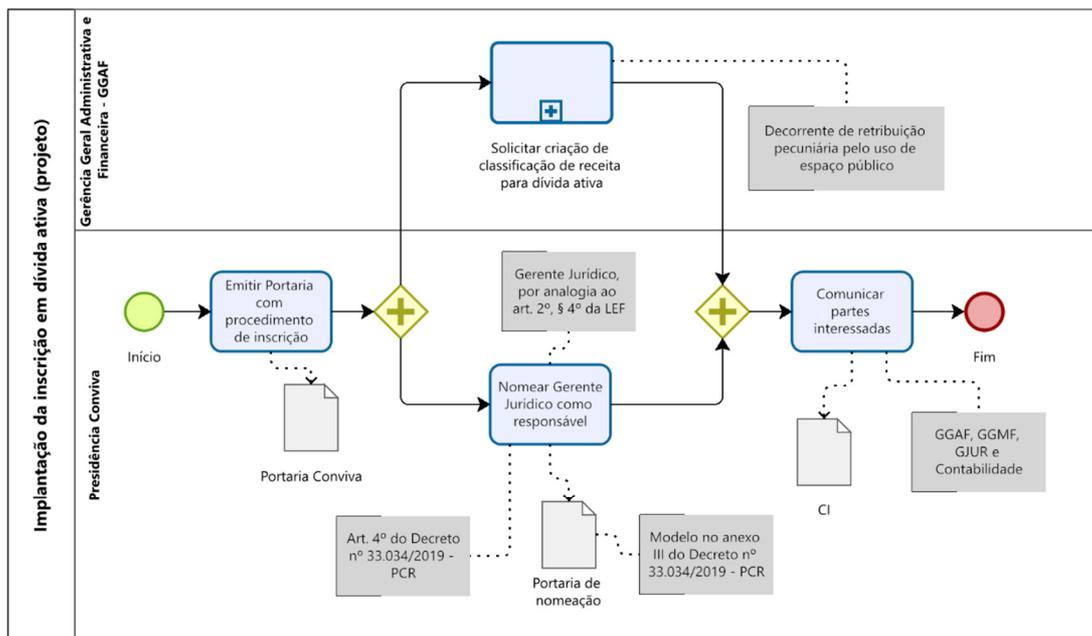
Fonte: Elaboração própria (2024)

4.5.5. Projeto de implantação do processo de inscrição em dívida ativa

Algumas providências anteriores precisarão ser tomadas pela Conviva para que o processo de inscrição em dívida ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público entre em operação. Conforme mencionado no item 2.3 do referencial teórico, o Guia PMBOK (PMI, 2021, p. 4) define projeto como “Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único”, o que indica que essa implantação se trata de um projeto.

A sequência de passos desse projeto também foi mapeada utilizando a notação BPMN e as responsabilidades dos atores envolvidos foi definida na Matriz RACI correspondente.

Figura 18 – Fluxo do projeto de implantação



Powered by
bizagi
Modeler

Fonte: Elaboração própria (2024)

Figura 19 – Matriz RACI do projeto de implantação

| Matriz RACI Matriz de Responsabilidades | | | | | | |
|---|---|---------------------|--|---------------|-------------------|-------------------------------------|
| Dono do Projeto: Presidência da Conviva | | | | | Data: 12/07/2024 | |
| Nome do projeto: Implantação da inscrição em dívida ativa SEM SISTEMA | | | | | | |
| Objetivo(s): Implantar as condições para o funcionamento do processo de dívida ativa os débitos de retribuição pecuniária pelo uso do espaço público | | | | | | |
| Produtos e serviços gerados: Inscrição em Dívida Ativa; Portaria regulamentando a inscrição em dívida ativa; Portaria de nomeação do responsável pela inscrição | | | | | | |
| Legenda: R - Responsável A - Aprovador C - Consultado I - Informado | | | | | | |
| Nº | Descrição da atividade | Atores | | | | |
| | | Presidência Conviva | Gerência Geral Administrativa e Financeira | Contabilidade | Gerência Jurídica | Gerência Geral de Mercados e Feiras |
| 1 | Início | R | | | | |
| 2 | Emitir Portaria com procedimento de inscrição | R | I | I | I | I |
| 3 | Nomear Gerente Jurídico como responsável | R | | | I | |
| 4 | Solicitar criação de classificação de receita para dívida ativa | | R | | | |
| 5 | Comunicar partes interessadas | R | I | I | I | I |
| 6 | Fim | R | | | | |

Fonte: Elaboração própria (2024)

Após a realização das atividades do processo de implantação a Autarquia estará pronta para passar a executar o processo de inscrição em dívida ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público.

4.5.6. Minuta de Portaria Conviva

Para fornecer o respaldo jurídico-normativo à implantação e funcionamento do processo proposto, foi elaborada uma minuta de Portaria (Anexo III) com o procedimento a ser seguido. Esse instrumento infralegal terá validade e obrigatoriedade de aplicação

somente na Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal após sua publicação no Diário Oficial do Município, em respeito ao princípio da publicidade.

4.5.7. Modelos de documentos

A pesquisa e conseqüente desenho do projeto de implantação e do processo de execução indicaram a necessidade de desenvolvimento de alguns modelos para os principais documentos de suporte à realização das atividades previstas. Assim, foram elaborados os modelos de Certidão de Dívida Ativa (Anexo IV) e da planilha de Inscrição em Dívida Ativa (Anexo V).

4.5.8. Orientação Técnica

Para que todas as partes interessadas sejam bem informadas sobre o funcionamento do novo processo, bem como para formalizar sua entrega à Conviva, foi elaborada uma Orientação Técnica (Anexo VI) que traz em detalhes todas as etapas de sua implantação e operacionalização. O referido documento funcionará, também, como uma fonte de consulta para todos os que forem executá-lo ou tiverem interesse em entender seu funcionamento.

Todos os documentos produzidos e explanados nas seções anteriores integram a Orientação Técnica no corpo do texto ou como anexos, compondo o pacote do produto técnico-científico deste trabalho.

5. Conclusão

Este trabalho propôs-se a contribuir de forma prática e relevante, por meio de fundamentação robusta em pesquisas bibliográficas e documentais, para a realidade da Conviva Mercados e Férias – Autarquia Municipal. A escolha do tema deu-se a partir da identificação de que a atividade de inscrição em dívida ativa de retribuições pecuniárias pelo uso de espaço público não é realizada na Autarquia. Essa é uma questão prática e relevante que afeta a saúde financeira da autarquia, reduzindo sua capacidade de operacionalizar políticas públicas sob sua competência. Além disso, essa lacuna coloca a entidade em possível situação de apontamento pelo Tribunal de Contas do Estado por improbidade administrativa decorrente de omissão na arrecadação de receitas, causando prejuízo ao erário.

Por meio do desenvolvimento de uma proposta de processo organizacional, a expectativa é de que essa solução seja aprovada e implantada pela equipe da Conviva, aprimorando sua arrecadação e tendo conseqüente impacto no orçamento disponível para efetivação de suas políticas públicas em favor da sociedade recifense.

O objetivo geral de entregar um produto técnico como pacote completo para implantação, buscou apresentar uma solução de pronta aplicação no contexto da entidade. Como um dos objetivos específicos, esse produto técnico vem composto por processo abrangendo todas as etapas, desde a identificação do débito até a inscrição em dívida ativa, definindo os responsáveis por cada uma de suas etapas, com orientação técnica descrevendo-o para ciência e treinamento das partes envolvidas, e Matriz RACI, minutas de normativo e modelos de documentos porventura necessários para a sua institucionalização.

Outro dos objetivos específicos, a identificação e análise da legislação e demais normas vigentes relacionadas à inscrição em dívida ativa âmbito da administração pública, em especial àquelas relacionadas à realidade municipal autárquica da cidade do Recife, provou-se uma estratégia muito importante para subsidiar a construção do processo e dos demais itens do pacote. Já o objetivo específico de buscar pela existência de eventuais procedimentos que fossem atualmente realizados para inscrição em dívida ativa na Conviva, e a constatação de sua inexistência, conforme seção 4.3, mostrou-se importante para reforçar a necessidade e urgência do presente trabalho.

No que tocante ao desenvolvimento deste trabalho, a principal limitação encontrada diz respeito à dificuldade enfrentada para obter documentações e informações

estruturadas sobre o sistema de gestão de créditos municipais que está em fase de desenvolvimento. Também, à impossibilidade de a Conviva estar apta para utilização desse sistema quando disponível, por conta de banco de dados digital de permissionários estar desatualizado. Tudo conforme discutido no item 4.5.2.

Ainda no âmbito da Conviva, é preciso considerar que há outros tipos de créditos a recuperar que não foram abordados no escopo deste trabalho, sendo uma de suas limitações, como aqueles provenientes de multas aplicadas aos permissionários. Assim, um relevante trabalho futuro seria o desenho de um outro processo para esses créditos, utilizando os conhecimentos adquiridos com o processo e documentos propostos neste trabalho.

Por fim, espera-se que a presente dissertação contribua para, além de transformar a realidade da Conviva no que diz respeito à inscrição em dívida ativa de retribuições pecuniárias pelo uso de espaço público, impactar outras entidades municipais que enfrentam dificuldades semelhantes. Também, almeja-se que cada vez mais trabalhos envolvendo o uso de técnicas de gestão de processos organizacionais sejam realizados nas administrações públicas brasileiras, pelo que este estudo pode ser uma útil fonte de consulta.

Referências

Association of Business Process Management Brasil (ABPMP Brasil). **BPM CBOOK V3.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento**. 1ª ed. Brasil, 2013.

Autarquia de Serviços Urbanos do Recife (CSURB). **Planejamento Estratégico 2021-2025**. Recife, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BENEDICT, T. Nota do Presidente da ABPMP Internacional. In: ABPMP Brasil. **BPM CBOOK V3.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento**. 1ª ed. Brasil, 2013, p. 7-8.

BIAZZI, M. R. de; MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L. de. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. **Gestão & Produção**, v. 18, p. 869-880, 2011.

BORGES, L. M. de; WALTER, F.; SANTOS, L. C. Análise e redesenho de processos no setor público: identificação de melhorias em um processo de compra. **Holos**, v. 1, p. 231-252, 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, 27 de fevereiro de 1967, retificado em 8.3.1967, retificado em 30.3.1967 e retificado em 17.7.1967.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, 23 de março de 1964, retificado em 09/04/1964 e retificado em 03/06/1964.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN)**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, 31 de outubro de 1966 (retificado).

_____. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 – Lei de Execuções Fiscais (LEF)**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de setembro de 1980.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3 de junho de 1992.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Novo Código Civil (NCC)**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, 11 de janeiro de 2002.

CASTRO, A. A. **A advocacia pública como instrumento do Estado brasileiro no controle da juridicidade dos atos da administração pública.** Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1630, 18 dez. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10772/a-advocacia-publica-como-instrumento-do-estado-brasileiro-no-controle-da-juridicidade-dos-atos-da-administracao-publica>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

CESÁRIO, J. M. dos S. *Et al.* Metodologia científica: Principais tipos de pesquisas e suas características. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 05, ed. 11, vol. 05, p. 23-33, nov. 2020.

CHAMPLIN, B. Definindo a profissão em Gerenciamento de Processos de Negócio. In: ABPMP Brasil. **BPM CBOK V3.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento.** 1ª ed. Brasil, 2013, p. 12-13.

CÔELHO, S. C. N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** 18ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 5ª ed. Porto Alegre: Penso, Grupo A, 2021. E-book. ISBN 9786581334192. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581334192/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

DAEHN, C. M.; BIANCHI, I. S. Gestão de dados e processos: impactos efetivos no marketing público e criação de valor ao usuário. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, n. E34, p. 490-502, 2020.

DE MOURA, A. G. et al. Uma proposta de melhoria de processos de negócio para os Institutos Federais. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 19, n. 4, p. 212-243, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 36ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

_____. **Uso privativo de bem público por particular.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 18ª ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2022.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 7ª ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

HAMMER, M; CHAMPY, J. **Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência.** Rio de Janeiro: Campus, 1994.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário.** 30ª ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559770038. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

HILL, J. Prefácio. In: ABPMP Brasil. **BPM CBOOK V3.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento**. 1ª ed. Brasil, 2013. cap. 2, p. 30-32.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito Previdenciário**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 14ª ed., 2ª Reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LIMMER, F. **Direito Administrativo**. 3ª ed. Brasília: CP Iuris, 2022. (Coleção Carreiras Jurídicas 2022, v. 06)

MAIA FILHO, L. F. A.; PINHO, M. A. B. Entrevista e Descoberta de Processos em Ambientes Desafiadores: uma releitura econômico-comportamental inspirada no MINDSPACE. **Revista Gestão.Org**, v. 16, Edição Especial, p. 293-306, 2018.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 13ª ed., rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed., rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research: A guide to design and implementation**. 2ª ed. São Francisco, CA: Jossey-Bass, 2009.

MORAES DE ALMEIDA, J. G. **Defesa Escrita de Luiz Alexandre Araújo Almeida**. 2018. Disponível em <<https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=17100369&digito=0#>>.

MOSLEMI, A. et al. Using RACI Matrix in ERP Implementation: A case study of a SME. **Journal of Industrial Engineering and Management**, v. 13, n. 3, p. 449-466, 2020.

MOTA, E. V. A ocupação de bem de uso comum. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 65, p. 393-398, 1961.

MÜCKENBERGER, E. et al. Gestão de processos aplicada à realização de convênios internacionais bilaterais em uma instituição de ensino superior pública brasileira. **Production**, v. 23, p. 637-651, 2013.

NUCCI, G. de S. **Instituições de Direito Público e Privado**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Object Management Group (OMG). **Business Process Model and Notation (BPMN)**. Versão 2.0, 2011.

Project Management Institute (PMI). **Padrão de gerenciamento de projetos e Guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK)**. 7ª ed. Brasil, 2021.

QUEIROZ, C. M. D. Cessão de créditos tributários: a experiência de securitização da dívida ativa do estado de Minas Gerais. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, v. 20, n. 1, p. 1-80, mar. 2020.

RECIFE. **Decreto nº 35.299, de 02 de fevereiro de 2022**. Aprova o Regimento Interno da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife - CSURB. Diário Oficial do Município, 03 de fevereiro de 2022.

_____. **Lei Municipal nº 15.563, de 27 de dezembro de 1991 – Código Tributário do Município (CTM)**. Institui o Código Tributário do Município do Recife e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 28 de dezembro de 1991.

_____. **Lei Municipal nº 16.007, de 27 de janeiro de 1995**. Transforma a Companhia de Abastecimento do Recife - COMPARE em Conviva Mercados e Feiras - Autarquia Municipal, altera a Lei nº 15.738/92 e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 19036/2023). Diário Oficial do Município, 27 de janeiro de 1995.

_____. **Lei Municipal nº 18.291, de 30 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas. Diário Oficial do Município, 31 de dezembro de 2016.

_____. **Lei Municipal nº 18.356, de 19 de julho de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 15.563, de 27 de dezembro de 1991. Diário Oficial do Município, 20 de julho de 2017.

_____. **Lei Municipal nº 18.890, de 05 de janeiro de 2022**. Dispõe sobre a administração e o funcionamento dos mercados públicos e seus anexos, pátios de feira, feiras livres, praças de alimentação e outros equipamentos diversos de promoção de comércio popular do Município do Recife. Diário Oficial do Município, 08 de janeiro de 2022.

_____. **Lei Municipal nº 19.036, de 31 de março de 2023**. Dispõe sobre a nova nomenclatura da Autarquia e Serviços Urbanos do Recife – CSURB que passará a chamar CONVIVA Mercados e Feiras – Autarquia Municipal. Diário Oficial do Município, 01 de abril de 2023.

_____. **Lei Municipal nº 19.006, de 13 de dezembro de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa do Município do Recife para o exercício de 2023. Diário Oficial do Município, 13 de dezembro de 2022.

_____. **Lei Municipal nº 19.094, de 11 de setembro de 2023**. Institui a suspensão do pagamento da retribuição pecuniária de uso aos permissionários do Mercado da Encruzilhada durante o período em que ocorrerem os serviços de restauro e/ou reforma para a recuperação do equipamento e cria o Auxílio Emergencial aos permissionários impactados pelo incêndio. Diário Oficial do Município, 12 de setembro de 2023.

RIBEIRO BARBIO CORRÊA, M. A decretação de atos de constrição patrimonial pela Fazenda Pública na cobrança da dívida ativa. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 4, n. Especial, 2021.

ROSSI, G. A. S.; SANTOS, W. J. L. dos. Peculiaridades da arrecadação e cobrança da dívida ativa na administração pública. **Revista Ambiente Contábil**, v. 8, n. 1, p. 205–225, 2016.

SANTOS, G. A. dos; LIMA, D. V. de; WILBERT, M. D. Perfil e natureza contingente da dívida ativa previdenciária brasileira entre 2012 e 2020. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 15, n. 3, p. 143-157, Set/Dez de 2022.

SANTOS, J. G. dos. Proposta de melhoria do processo de contratação de serviços de TI e da gestão dos contratos na administração pública federal. **Revista Eixo**, v. 2, n. 1, p. 17-38, 2013.

SCHREIBER, R. Razões pelas quais a inscrição em dívida ativa tributária deve ser feita pela Procuradoria e não pela Secretaria da Fazenda. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 2, n. 1, 13 jan. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 9ª ed. Brasília, 2021.

SEVERO, P. da R.; LIMA, D. V. de. Uma discussão sobre a natureza contingente e o critério de reconhecimento da dívida ativa da União. **Revista Ambiente Contábil**, v. 8, n. 2, p. 213–232, 2016.

SINUR, J. Prefácio ao Capítulo 5 – Desenho de Processos. In: ABPMP Brasil. **BPM CBOOK V3.0: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento**. 1ª ed. Brasil, 2013, p. 141.

SILVA, M. A.; ZAIDAN, F. H. Gestão de processos de negócios alinhada à gestão de mudanças com ênfase na melhoria contínua de processos: processo folha de pagamento. **Revista de Sistemas e Computação**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 54-65, jan./jun. 2013.

SILVA, N. I. C.; CORREIA NETO, J. da S. Dívida ativa no Brasil – Um mapeamento sistemático. **Anais do Congresso de Administração, Sociedade e Inovação - CASI**, Volta Redonda, Universidade Federal Fluminense, 2023. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/15casi/684970-DIVIDA-ATIVA-NO-BRASIL--UM-MAPEAMENTO-SISTEMATICO>. Acesso em: 08 ago. 2024

THEODORO JR., H. **Prescrição e Decadência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE/PE). **Acórdão TC nº 1194/14**. 2014.

_____. **Inteiro Teor da Deliberação da 67ª sessão ordinária da Primeira Câmara realizada em 07/10/2014 Processo TC nº 1301937-5 Prestação de Contas da Companhia de Serviços Urbanos Do Recife - CSURB, relativa ao exercício financeiro de 2012**. 2014.

_____. **Relatório de Auditoria Nº 7087 - Companhia de Serviços Urbanos do Recife**. 2018.

Yin, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. *E-book*. ISBN 9788582602324. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582602324/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

Anexo II – Portaria nº 011/2022 - DPR/CSURB

Secretaria de Política Urbana e LicenciamentoSecretário **LEONARDO BACELAR DE ARAÚJO****PORTARIA Nº 011/2022 - DPR/CSURB DE 13 DE ABRIL DE 2022**

O Diretor-Presidente da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife – CSURB, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas por Lei e,

CONSIDERANDO o objetivo de promover uma maior organização administrativa dos equipamentos de promoção de comércio popular do Município do Recife, e

CONSIDERANDO a previsão constante da Lei Municipal nº 18.890 de 05 de janeiro de 2022 que a cada 24 (vinte e quatro) meses a Administração promoverá o recadastramento dos permissionários e revisará a outorga, revogando as permissões que não estiverem cumprindo o objeto do termo de permissão celebrado.

R E S O L V E :

Art. 1º Instituir a Comissão de Recadastramento de Permissionários de Espaços Comerciais nos Mercados Públicos e Seus Anexos no âmbito desta Autarquia.

Art. 2º Designar os seguintes membros para compor o grupo, sob a coordenação do primeiro:

I - Juliana Cottard Giéstosa - Gerente Geral Administrativa e Financeira;

II - Diogo Vieira de Azevedo - Gerente Geral de Mercados e Feiras;

III - Romena Luna Braun Giovannetti - Gerente Geral de Projetos Especiais;

IV - Tyago Bianchi Nunes - Assessor Executivo de Articulação;

V - Marcelo de Carvalho Ferraz - Gerente Jurídico;

VI - Nathália Ingrid Carvalho Silva - Gestora de Unidade de Controle Interno;

VII - Fernando Henrique Monteiro Virões - Chefe de Divisão de Cadastro e Arrecadação.

VIII - Lenildo Aragão Júnior - Chefe de Divisão de Informática.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Recife, 13 de abril de 2022.

GABRIEL ANDRADE LEITÃO DE MELO
Diretor-Presidente

Anexo III – minuta de Portaria com procedimento para inscrição

MINUTA DE PORTARIA Nº 0xx/2024 - DPR/CONVIVA DE xx DE xxxxxx DE 2024

Estabelece o procedimento para inscrição em dívida ativa dos débitos oriundos de retribuições pecuniárias pelo uso de espaço público sob administração da Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal.

CONSIDERANDO o disposto no art. 19 da Lei Municipal nº 18.890, de 05 de janeiro de 2022 e no art. 172, inciso II, Lei Municipal nº 15.563, de 27 de dezembro de 1991;

O DIRETOR PRESIDENTE, no uso das atribuições que lhe são conferidas,

RESOLVE:

Art. 1º Instituir o procedimento para inscrição em dívida ativa dos débitos oriundos de retribuições pecuniárias pelo uso de espaço público sob administração da Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal, nos termos que se seguem.

CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Portaria, retribuição pecuniária pelo uso de espaço público toda aquela devida pelo permissionário, titular de permissão de uso concedida pela Administração para ocupação dos espaços comerciais no âmbito dos mercados públicos, seus anexos e praças de alimentação do Município, nos termos do art. 19 da Lei Municipal nº 18.890/2022.

Parágrafo único. A cobrança do preço pelo uso de espaço público deve seguir, no que couber, o termo de permissão firmado, considerando sua natureza não tributária.

Art. 7º O prazo para pagamento ou apresentação de defesa será de 30 (trinta) dias, aplicando o disposto no art. 7º, da Lei Municipal nº 18.352, de 19 de julho de 2017.

Parágrafo único. No caso de apresentação de defesa, haverá suspensão da contagem do prazo para pagamento, que será retomado em caso de improcedência daquela.

Art. 8º Em caso de pagamento do valor total devido ou contestação procedente, o processo administrativo de cobrança será encerrado e arquivado, sendo providenciados os devidos registros contábeis.

Art. 9º Em caso de não pagamento de débito procedente após o decurso do prazo previsto no art. 7º desta Portaria, o débito prosseguirá para inscrição em dívida ativa, sem prejuízo das providências previstas nos arts. 26, I, e art. 33, II, Lei Municipal nº 18.890/2022.

CAPÍTULO III – DA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA

Art. 10 Enquanto não houver sistema informático implantado na Prefeitura da Cidade do Recife para inscrição e gestão integrada de créditos municipais, a referida inscrição da dívida ativa não tributária dos débitos previstos no art. 2º desta Portaria será realizada por registro em planilha eletrônica, a partir da qual será emitida a Certidão de Dívida Ativa, conforme modelo constante do Anexo I, nos termos do processo mapeado constante do Anexo II desta Portaria.

Parágrafo único. A partir da implantação de sistema computacional responsável pela gestão integrada de créditos municipais, e da habilitação da Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal para sua operação, a inscrição dar-se-á nos termos definidos pelo órgão ou entidade responsável pela gestão do referido sistema.

Art. 3º Diante da previsão do art. 172, inciso II, do Código Tributário do Município, Lei Municipal nº 15.563/1991, a competência para inscrição em dívida ativa de débito de natureza não tributária é do órgão responsável pelo lançamento ou aplicação da penalidade.

Art. 4º A inscrição em dívida ativa dos débitos referidos no art. 2º desta Portaria ficará a cargo do Gerente Jurídico, a ser nomeado pelo Diretor-Presidente nos termos do art. 4º e Anexo III do Decreto nº 33.034/2019.

CAPÍTULO II – DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COBRANÇA

Art. 5º A inscrição em dívida ativa deverá ser precedida de notificação administrativa do permissionário para pagamento do crédito, corrigido nos termos do art. 32, I, da Lei Municipal nº 18.890/2022, sendo oportunizadas a ampla defesa e o contraditório.

Parágrafo único. A realização da notificação referida no caput será de responsabilidade da Unidade de Divisão de Cadastro e Arrecadação da Gerência Geral de Mercados e Feiras.

Art. 6º A notificação do art. 5º deverá conter:

I - numeração própria e ano;

II - a qualificação do notificado;

III - a natureza e o valor atualizado do crédito, incluídos juros, multas e outros encargos porventura incidentes;

IV - a indicação de prazo para pagamento ou defesa;

V - a assinatura do responsável pelo envio da notificação; e

VI - a informação de que a continuidade da inadimplência acarretará a inscrição do crédito em dívida ativa.

Art. 11 Após a emissão da Certidão de Dívida Ativa prevista no art. 10 desta Portaria, a Contabilidade da Conviva deverá ser comunicada para realização do devido registro contábil da previsão de receita e será realizado o envio aos órgãos competentes para ajuizamento de execução fiscal, nos termos do art. 7º, da Lei Municipal nº 18.352, de 19 de julho de 2017, sem prejuízo da utilização de meios alternativos de cobrança.

Art. 12 Todas as providências e demais ajustes necessários para operacionalização contábil do atendimento a esta Portaria, a exemplo da solicitação de criação da nova classificação de receita de dívida ativa, deverão ser realizados pelos setores competentes da Conviva.

Art. 13 Todos os créditos que corresponderem ao disposto no art. 2º desta Portaria deverão ser analisados pela Unidade de Divisão de Cadastro de Arrecadação da Gerência Geral de Mercados e Feiras, no que diz respeito a titularidade, valor atualizado, prescrição ou decadência, iniciando dos mais recentes para os mais antigos, para que aqueles passíveis possam ser inscritos, nos termos desta Portaria.

Art. 16 Créditos cuja análise prevista no art. 13 identificar como não exigíveis devem ter sua baixa formalizada e comunicada à Contabilidade da Conviva para os devidos registros contábeis.

Art. 17 Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Recife, xx de xxxxx de 2024.

GABRIEL ANDRADE LEITÃO DE MELO
Diretor-Presidente

Anexo IV – modelo de Certidão de Dívida Ativa

MODELO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA

**LIVRO [XXX]
 FOLHA [XXXX]
 DATA DD/MM/AAAA
 Nº [XXXX/ANO]**

Certifico, nos termos do art. 172, inciso II, Lei Municipal nº 15.563, de 27 de dezembro de 1991, e das demais leis aplicáveis, que foi inscrita no livro eletrônico de devedores da Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal, no livro, folha, data e número acima indicados a dívida a seguir discriminada.

**NOME DO DEVEDOR: [NOME]
 CPF/CNPJ: [XXXXXX]
 ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA: [ENDEREÇO COMPLETO COM CEP]**

Originada de retribuições pecuniárias pelo uso de espaço público sob administração da Conviva Mercados e Feiras – Autarquia Municipal, conforme Lei Municipal nº 18.890/2022, referentes aos boxes:

| Equipamento | Boxe | Competência | Valor original | Atualização | Multa | Valor atualizado |
|---------------|-----------|-------------|----------------|--------------|--------------|------------------|
| [NOME EQUIP.] | [Nº BOXE] | [MM/AAAA] | R\$ [xxx,xx] | R\$ [xxx,xx] | R\$ [xxx,xx] | R\$ [xxx,xx] |
| [NOME EQUIP.] | [Nº BOXE] | [MM/AAAA] | R\$ [xxx,xx] | R\$ [xxx,xx] | R\$ [xxx,xx] | R\$ [xxx,xx] |

Perfazendo o total de **R\$ [soma dos valores atualizados]**.

A dívida em apreço foi inscrita nesta data à vista dos elementos constantes das cobranças das competências acima descritas, em processo administrativo de cobrança a respeito do qual o devedor foi comunicado por meio da **Notificação nº [XXX/ANO]**, e para a qual foi concedido prazo de 30 dias para pagamento ou defesa. Os referidos valores estão sujeitos a atualização monetária e multa moratória de 2% ao mês de atraso sobre o valor do débito, nos termos do art. 32, I, Lei Municipal nº 18.890/2022.

E, para constar, determinei que fosse extraída a presente certidão, a qual vai assinada por mim, Gerente Jurídico.

Recife, [dd] de [mês] de [ano].

Gerente Jurídico

Anexo VI – Orientação Técnica

| ORIENTAÇÃO TÉCNICA | |
|---|----------------------------|
| Nº [XX/AAAA] | Relator: Nathália Carvalho |
| Legislação: Lei Municipal nº 18.890/2022, Lei Municipal nº 15.563/1991, Decreto nº 33.034/2019 | Data: [DD/MM/AAAA] |
| Assunto: Implantação do processo de inscrição em dívida ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público vencida e não paga | |

A presente Orientação Técnica visa propor passo-a-passo para implantação e, também, a rotina para o novo processo "Inscrição em Dívida Ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público", este a ser conduzido pela Gerência Geral de Mercados e Feiras, devendo ser observada por todos os gestores e demais responsáveis desta Autarquia que participam da sua realização.

Importante destacar que, desde a alteração legislativa trazida pelo artigo 1º da Lei nº 18.356, de 19 de julho de 2017, a competência para inscrição de débitos não-tributários, como é o caso da retribuição pecuniária pelo uso de espaço público (que tem natureza jurídica aproximada ao preço público), é do órgão ou entidade competente pelo seu lançamento, conforme disposto no art. 172 do Código Tributário do Município, Lei Municipal nº 15.563/1991.

Art. 172. A inscrição do débito em dívida ativa, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, para apurar a liquidez e certeza do crédito, será realizada:

I – pela Secretaria de Finanças, para os débitos de natureza tributária e para aqueles, de natureza não tributária, decorrentes de processos oriundos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE; e

II – pelo órgão responsável pelo lançamento ou aplicação da penalidade pecuniária, para os demais débitos de natureza não tributária, conforme disposto em regulamento.

1. Objetivo

Implantar de forma consistente o processo em questão objetiva inscrever em dívida ativa os débitos de retribuição pecuniária pelo uso do espaço público vencidos e não pagos.

2. Conceitos básicos de modelagem de processos

A modelagem de processos consiste em representar de forma visual e clara o encadeamento lógico-temporal das atividades que compõem determinado processo organizacional. Na Conviva, essa modelagem é realizada utilizando a BPMN, que é um conjunto de símbolos, padrões e regras estabelecidos para a representação gráfica de processos de negócio, sendo largamente utilizada por profissionais da área em todo o mundo.

Nessa notação, teremos, dentre outros, os elementos abaixo, que significam:

Piscinas e raias

Cada piscina representa um processo, um escopo onde ocorrerá uma sequência de atividades que possuem início e fim. Já as raias representam os setores ou entidades responsáveis pela execução dessas atividades.



Eventos

Os eventos são simbolizados por círculos e representam a ocorrência de fatos no processo. Podem representar uma espera para que determinada condição seja cumprida, o recebimento de uma mensagem, o cumprimento do decurso de determinado tempo, dentre outros.



Tarefas

As tarefas são o que, efetivamente, cada participante do processo irá executar. São atividades atômicas que podem ser executadas por uma pessoa ou sistema.



Subprocesso

Além das tarefas atômicas, o símbolo de tarefa também pode representar um subprocesso que está sendo chamado pelo processo que está sendo modelado. O subprocesso teria sua própria sequência de atividades com eventos de início e fim.



Conectores de sequência

Os conectores de sequência serão representados por setas que indicam uma relação de precedência entre os elementos, ou seja, a ordem em que as coisas vão acontecendo no processo.



Gateways

Os gateways criam caminhos alternativos dentro da modelagem do processo.



Artefato objeto de dados

Nos nossos processos, o objeto de dados irá representar principalmente os documentos gerados no processo.



3. Apresentação e descrição do projeto de implantação da inscrição em dívida ativa

O referido projeto será apresentado graficamente utilizando a mesma notação detalhada acima, usualmente aplicada para processos.

Dois atores participarão da implantação: A Presidência da Conviva e a Gerência Geral Administrativa e Financeira – GGAF.

O projeto se inicia com a decisão de implantar a inscrição em dívida ativa. Os passos estão abaixo e em seguida serão feitas algumas observações.

1. Início
2. O Diretor-Presidente emite Portaria com procedimento de inscrição.
3. O Diretor-Presidente nomeia Gerente Jurídico como o gestor responsável pela inscrição.

4. Também logo após o passo 2, e ao mesmo tempo que o passo 3, a GGAF realiza os procedimentos de solicitação de criação de classificação de receita para dívida ativa.
5. Após as conclusões dos passos 3 e 4, as partes interessadas são comunicadas do processo de inscrição em dívida ativa decorrente de retribuições pecuniárias pelo uso de espaço público pode ser iniciado.
6. O projeto se encerra com a viabilização para a execução do processo de inscrição em dívida ativa.

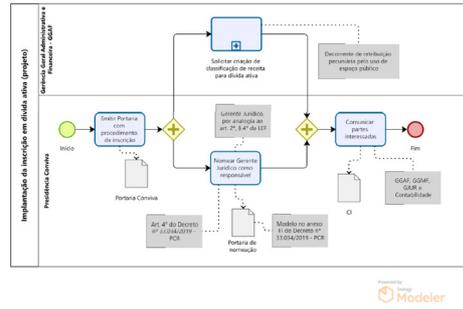
Quanto ao passo 2, minuta de Portaria está no anexo I desta orientação.

Quanto ao passo 3, a nomeação de responsável pela inscrição da dívida ativa está prevista no Art. 4º do Decreto nº 33.034/2019 – PCR e o modelo de Portaria de nomeação, previsto no anexo III do mesmo Decreto, segue nesta orientação como anexo II.

Ainda quanto ao passo 3, de acordo com o art. 2º, § 3º da Lei nº 6.830/1980, Lei de Execuções Fiscais – LEF, o ato de inscrição se constitui em ato de controle administrativo da legalidade. Desta feita, entende-se adequada sua realização pela Gerência Jurídica.

Quanto ao passo 4, a sequência de atividades para solicitação da nova classificação de receita deve ser a comumente utilizada pelo GGAF para esses casos, com solicitação acompanhada de justificativa endereçada à Secretaria de Finanças do Município.

Quanto ao passo 5, as partes interessadas serão detalhadas na Matriz RACI do projeto.



Após a realização das atividades do processo de implantação a Autarquia estará pronta para passar a executar o processo de inscrição em dívida ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público.

| Matriz RACI Matriz de Responsabilidades | | | | | | |
|---|---|----------------------|--|------------------------------|-------------------|-------------------------------------|
| Nome do Projeto: Presidência da Comissão Nome do projeto: Implantação da inscrição em dívida ativa SEM SISTEMA Objetivo: Implantar as condições para o funcionamento do processo de dívida ativa os débitos de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público Produtos e serviços gerados: Inscrição em Dívida Ativa; Portaria regulamentando a inscrição em dívida ativa; Portaria de nomeação do responsável pela inscrição | | | | | | Data: 12/07/2024 |
| Legenda: R- Responsável; A- Aprovador; C- Consultado; I- Informado | | | | | | |
| Nº | Descrição da atividade | Presidência Comissão | Gerência Geral Administrativa e Financeira | Gerência Geral Contabilidade | Gerência Jurídica | Gerência Geral de Mercados e Feiras |
| 1 | Início | R | | | | |
| 2 | Emitir Portaria com procedimento de inscrição | R | I | I | I | I |
| 3 | Nomear Gerente Jurídico como responsável | R | R | | I | |
| 4 | Solicitar criação de classificação de receita para dívida ativa | | R | | I | |
| 5 | Comunicar partes interessadas | R | I | I | I | I |
| 6 | Fim | R | | | | |

4. Apresentação e descrição do processo de inscrição em dívida ativa de retribuição pecuniária pelo uso de espaço público

Cinco atores participam ativamente do processo: A Unidade de Divisão de Cadastro e Arrecadação – UDCA, a Gerência Geral de Mercados e Feiras – GGMF, a Gerência Jurídica - GJUR, a equipe da Gerência Jurídica e a Contabilidade.

O projeto se inicia com a retribuição pecuniária pelo uso de espaço público vencida e não paga.

1. Início - retribuição pecuniária pelo uso de espaço público vencida.
2. A UDCA irá aplicar correção monetária, multa e juros cabíveis.
3. A UDCA notificará o permissionário devedor oportunizando ampla defesa e contraditório.
4. A UDCA abrirá prazo de 30 dias para pagamento, ou continuará a contagem em caso de improcedência do passo 6.
5. Em caso de defesa quanto ao débito pelo permissionário, a contagem do prazo será suspensa.
6. A UDCA analisará os argumentos e documentação apresentada decidindo sobre a procedência ou não.
7. A UDCA comunicará a decisão da análise da defesa ao permissionário. (Caso a defesa seja considerada improcedente, a contagem de prazo para pagamento do passo 4 será retomada.)
8. Caso a defesa seja considerada procedente, será processada a inexistência ou inexigibilidade do débito.
9. Em caso de pagamento dentro do prazo de 30 dias.
10. O referido pagamento será processado.
11. Nos casos dos passos 8 e 9 o processo se encerrará sem inscrição em dívida ativa.
12. Em caso de fim do prazo de 30 dias sem pagamento ou defesa procedente.
13. A UDCA remeterá a inscrição do débito para ciência de validação do Gerente Geral de Mercados e Feiras.

14. O Gerente Geral de Mercados e Feiras validará a inscrição e encaminhará para a Gerência Jurídica.
15. A Gerência Jurídica realizará o controle de legalidade para inscrição.
16. A Gerência Jurídica encaminhará para a equipe da GJUR registrar e realizar a inscrição.
17. A equipe da GJUR registrará as informações de inscrição do débito na planilha eletrônica.
18. A equipe da GJUR emitirá a Certidão de Dívida Ativa – CDA.
19. O Gerente Jurídico assinará a CDA.
20. A Gerência Jurídica encaminhará a CDA para a GGMF.
21. A GGMF encaminhará a CDA para a UDCA.
22. A UDCA comunicará à Procuradoria-Geral do Município sobre a inscrição.
23. Também logo após o passo 21, e ao mesmo tempo que o passo 22, a UDCA comunicará à Contabilidade sobre a inscrição.
24. A Contabilidade realizará o registro contábil do valor a receber inscrito em dívida ativa e informará à UDCA.
25. Após finalizados os passos 22 e 24, a UDCA anexará a CDA à pasta do permissionário.
26. O processo se encerrará com a efetiva inscrição em dívida ativa.

Quanto ao passo 2, a aplicação de multa moratória está prevista no Art. 32, I, Lei Municipal nº 18.890/2022.

Quanto ao passo 3, é iniciado o processo administrativo de cobrança, prévio à inscrição.

Ainda quanto ao passo 3, a notificação do permissionário deverá ser realizada utilizando o domicílio tributário eletrônicos sempre que possível (Decreto nº 35.808/2022, art. 179-A, § 6º, CTM) e, caso não seja possível, o permissionário será notificado presencialmente no seu box por meio de assinatura de contra-fé do documento.

Quanto ao passo 6, caso os argumentos e documentos apresentados sejam procedentes, a UDCA deve buscar corrigir os vícios e abrir novo processo de inscrição sempre que possível, buscando garantir a recuperação do valor.

Quanto ao passo 8, dentre as providências tomadas no processamento da improcedência ou inexigibilidade do débito, suas informações devem ser corrigidas no cadastro e, caso não haja possibilidade de abertura de novo processo de inscrição, o débito deve ser baixado (cancelado) com o registro da devida nota explicativa.

Quanto ao passo 15, o controle administrativo de legalidade está previsto no caput do art. 172 do CTM.

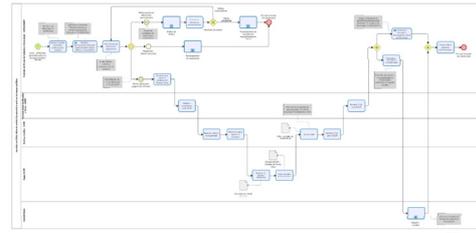
Quanto aos passos 15 e 19, o controle de legalidade pelo Gerente Jurídico e a assinatura da CDA dar-se-ão por conta do exercício da competência para inscrição, conforme art. 4º do Decreto nº 33.034/2019 – PCR, e a consequente nomeação realizada durante a implantação da inscrição em dívida ativa (passo 3 da seção 3 deste documento).

Quanto ao passo 17, a planilha eletrônica será o livro de registro digital das dívidas ativas da Conviva até o advento e implantação efetiva e consistente de sistema de gestão de créditos municipais da Prefeitura do Recife, e seu modelo está no anexo III desta orientação. A referida planilha deverá ser compartilhada no modo leitura entre todos os participantes do processo e, também, com a Gerência de Controle Interno da Autarquia para fins de acompanhamento deste processo.

Quanto ao passo 18, o modelo de Certidão de Dívida Ativa está no anexo IV desta orientação.

Quanto ao passo 22, a Procuradoria-Geral do Município – PGM é o órgão competente para ajuizamento da execução fiscal (art. 7, § único, Lei Municipal nº 18.352/2017) e, também, para protesto extrajudicial dos créditos não tributários inscritos em dívida ativa autorizados por lei federal (art. 2º, Lei Municipal nº 17.973/2014).

Todas as tramitações de documentação deste processo deverão ser realizadas por meio do sistema eletrônico SEI para fins de organização, acompanhamento e registro.



O referido fluxo encontra-se em tamanho maior para melhor visualização no anexo V desta orientação.

| Matriz RACI Matriz de Responsabilidades | | | | | | | |
|--|---|---|-------------------------------|-------------------|-------------|---------------|---------------------------------|
| Data: 14/07/2019 | | | | | | | |
| Data de Processo: Gerência Geral do Município e Direção | | | | | | | |
| Nome do processo: Inscrição em Dívida Ativa de veículos paratransporte pelo uso de espaço público | | | | | | | |
| Objetivo(s): Inscrição em dívida ativa de débitos de veículos paratransporte pelo uso de espaço público vendidos e não pagos | | | | | | | |
| Produto(s) e entrega(s) gerada(s): Inscrição em Dívida Ativa, Certidão de Dívida Ativa | | | | | | | |
| Responsáveis: ver item 1 | | | | | | | |
| Legenda: R-Responsável; A-Aprovador; C-Consultado; I-Informado | | | | | | | |
| Nº | Descrição da atividade | Unidade de Destino de Cabeçalho e Arquivo | Gerência de Registro e Fatura | Gerência Jurídica | Equipe CLIR | Contabilidade | Procuradoria-Geral do Município |
| 1 | Iniciar - Inscrição paratransporte pelo uso de espaço público vendido | R | - | - | - | - | - |
| 2 | Realizar pesquisa orientada, incluir e gerar tabelas | R | - | - | - | - | - |
| 3 | Notificar permissivo de oportunidade ampla defesa e contraditório | R | - | - | - | I | - |
| 4 | Abrir/Continuar prazo para pagamento | R | - | - | - | I | - |
| 5 | Defesa escrita em débito pelo permissivo | - | - | - | - | - | - |
| 6 | Análise da defesa (subprocesso) | R | C | C | - | - | - |
| 7 | Comunicar decisão ao permissivo | R | - | - | - | I | - |
| 8 | Processamento da inexistência/hangibilidade do débito (subprocesso) | R | - | - | - | I | - |
| 9 | Apagamento (cancelar) do prazo | R | - | - | - | - | - |
| 10 | Processamento do pagamento (subprocesso) | R | - | - | - | I | - |
| 11 | Sim ou não inscrição em dívida ativa | - | - | - | - | - | - |
| 12 | Prazo de prazo para pagamento (30 dias) | - | - | - | - | - | - |
| 13 | Resposta para ciência e validação do Gerente Geral | R | I | - | - | - | - |
| 14 | Validar e encerrar para CLIR | C | R | I | - | - | - |
| 15 | Realizar controle de legalidade | C | C | R | I | - | - |
| 16 | Despachar para registro e inscrição | - | - | R | I | - | - |
| 17 | Registrar no quadro eletrônico | - | - | R | I | - | - |
| 18 | Enviar Certidão de Dívida Ativa | - | - | I | R | - | - |
| 19 | Remover CDA para SEI | - | - | R | I | - | - |
| 20 | Remover CDA para SEI | I | I | R | I | I | - |
| 21 | Remover CDA para SEI | R | R | R | I | I | I |
| 22 | Comunicar inscrição à Procuradoria-Geral do Município | R | - | - | - | - | I |
| 23 | Comunicar inscrição à Contabilidade | I | - | - | - | - | I |
| 24 | Registro contábil | R | - | - | - | - | R |
| 25 | Encerrar CDA à pasta do permissivo | R | - | - | - | - | - |
| 26 | Sim ou não inscrição em dívida ativa | - | - | - | - | - | - |

5. Necessidade de previsão do processo de defesa no termo de permissão

Em respeito ao princípio da legalidade (art. 5º, II, e art. 37, CF), é necessário que o processo de defesa prévio à inscrição regulamentado na portaria (anexo I) conte com previsão anterior no termo de permissão, sem o que essa referência precisaria constar em lei. Assim, ressalta-se que o novo modelo de termo de permissão precisará fazer referência a essa questão.

6. Considerações finais

Caso os setores envolvidos tenham sugestões de melhorias quanto ao funcionamento do presente processo, inclusive após sua implantação e primeira execução, solicitamos que sejam enviadas à Gerência de Controle Interno para análise. Estaremos à disposição para o trabalho em conjunto na construção de novas ideias.

Nathália Carvalho
Gerente de Controle Interno
Matrícula: 25.891-1