

Consultor Municipal

A Estrutura da Secretaria Municipal Fazendário-Financeira

A denominação da Secretaria: de Finanças ou de Fazenda?

Secretaria Municipal de Finanças ou de Fazenda é o órgão responsável pela gestão dos recursos monetários municipais, tendo as funções de arrecadar tributos, controlar as entradas de repasses de outros entes políticos, executar os pagamentos dos dispêndios públicos e manter o planejamento de contas a pagar, precatórios ou não.

Fazenda Pública é a denominação genérica das Finanças Públicas, sendo, porém, a designação utilizada juridicamente. Assim, mesmo que o Município utilize a expressão “Finanças”, o ingresso em juízo será entendido como “Fazenda Pública”, órgão de capacidade processual. O Código de Processo Civil de 1939 utilizava “Fazenda Pública” nas situações processuais que envolviam o Poder Público, expressão repetida no atual Código de Processo Civil.

A Constituição Federal adota a expressão “administração fazendária” no inciso XVIII do art. 37: “a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei”. Já o inciso XXII do mesmo artigo utiliza a expressão “administração tributária”: “as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários...”.

Pode-se dizer que Fazenda Pública é expressão similar ao nome “Finanças Públicas”, podendo, assim, o Município optar por qualquer uma delas. Todavia, a denominação “Secretaria Municipal de Fazenda” seria a mais aconselhável, em vista do seu uso jurídico, pela tradição no contexto da União e dos Estados, e pelo tratamento usado na Constituição.

A estrutura da Secretaria Fazendária

No aspecto funcional, há que se destacar a divisão da Secretaria em dois grandes vetores: o de ingresso de receita e o de saída de recursos. Na verdade, a Secretaria tem que cuidar das duas atividades específicas e de conhecimentos técnicos bem diferenciados. O gestor responsável, isto é, o Secretário Municipal tem que possuir amplos conhecimentos, tanto na área de arrecadar quanto na de controlar o fluxo de caixa, e esta amplitude de conhecimentos dificulta a escolha pelo Prefeito.

Consultor Municipal

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, através de sua Resolução nº 987/2013, identifica as duas administrações específicas, designando-as por administração tributária e administração fazendária, conforme abaixo:

“I – administração tributária (AT): atividade de caráter permanente, vinculada ao interesse público, essencial à gestão pública municipal, organizada sob a forma de sistema, responsável pela administração tributária; e

II – administração fazendária (AF): atividade de caráter permanente, vinculada ao interesse público, essencial à gestão pública municipal, organizada sob a forma de sistema, responsável pela administração orçamentário-financeira”.

A referida Resolução relaciona as atividades das duas administrações do seguinte modo:

I – quanto à administração tributária (AT):

- a) gerir, administrar, planejar, normatizar e executar as atividades de fiscalização e de imposição tributária;
- b) preparar e julgar os processos administrativo-tributários de contencioso fiscal, inclusive nos casos de pedidos de reconhecimento de imunidade, de não-incidência e de isenção, ou, ainda, decidir sobre pedidos de moratória e de parcelamento de créditos tributários e não-tributários;
- c) acompanhar a formulação da política econômico-tributária, inclusive em relação a benefícios fiscais e incentivos financeiros e fiscais;
- d) decidir ou encaminhar para deliberação, pedidos de cancelamento ou qualquer outra forma de extinção de crédito tributário e não-tributário, nos termos do Código Tributário Municipal;
- e) divulgar a legislação tributária;
- f) acompanhar e controlar as transferências intergovernamentais no âmbito de sua competência;
- g) verificar a regularidade da participação do Município no produto da arrecadação dos tributos da União e do Estado;
- h) promover medidas de aperfeiçoamento e regulamentação da legislação tributária municipal, bem como adotar providências no sentido da sua consolidação;
- i) preparar e julgar os processos administrativos, em primeira instância, que contenham pedidos de restituição de receita pública municipal;
- j) celebrar convênio com a administração tributária federal, estadual e dos demais Municípios, para compartilhamento de cadastros e informações fiscais;
- k) prestar apoio técnico ao órgão responsável pela representação judicial do Município em matéria fiscal;
- l) executar os procedimentos de formação e instrução de notificações relacionadas a crimes praticados contra a ordem tributária; e
- m) disponibilizar dados e prestar as informações necessárias para a atuação do controle interno no exercício das atribuições descritas em Resolução específica desta Corte de Contas.

Consultor Municipal

II – quanto à administração fazendária (AF):

- a) supervisionar, planejar, acompanhar e executar a ação da despesa orçamentária;
- b) realizar a avaliação da despesa pública;
- c) controlar as condições para abertura de créditos orçamentários adicionais e outras alterações orçamentárias;
- d) examinar proposições que impliquem impacto orçamentário, econômico ou financeiro relevante nas contas do Município;
- e) planejar, acompanhar e executar o fluxo financeiro do Município e o pagamento de despesas públicas, bem como administrar os ingressos e respectivas disponibilidades de caixa;
- f) administrar e fiscalizar o pagamento de pessoal;
- g) acompanhar a gestão financeira das entidades da administração indireta;
- h) planejar e administrar a dívida pública municipal, bem como propor o estabelecimento de normas específicas relativas às operações de crédito;
- i) promover encontros de contas entre débitos e créditos no âmbito da administração pública municipal;
- j) examinar propostas de alienação de valores mobiliários e outros ativos financeiros de propriedade do Município;
- k) avaliar e acompanhar convênios e ajustes celebrados pela administração pública municipal com a União, Estados e demais Municípios;
- l) examinar os limites globais para a despesa pública municipal, compatíveis com as estimativas de receita, a serem observados na elaboração orçamentária;
- m) monitorar os gastos e inversões previdenciárias e avaliar seu impacto na condução da política fiscal de longo prazo e na necessidade de financiamento;
- n) editar atos normativos de caráter cogente para a administração pública municipal direta e indireta em matéria financeira, orçamentária e de pessoal;
- o) propor, implantar e acompanhar medidas concernentes à qualificação e eficiência do gasto público;
- p) avaliar os limites e parâmetros econômico-financeiros para a elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de lei orçamentária anual;
- q) formular, gerir e acompanhar as diretrizes da política financeira municipal;
- r) exercer o acompanhamento das receitas orçamentárias e extra-orçamentárias;
- s) exercer a coordenação e a execução da política de crédito público, a centralização e a guarda dos valores mobiliários; e
- t) propor e acompanhar as metas fiscais para os fins da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A escolha do Secretário

Na maioria das vezes, o Prefeito, ao escolher o seu Secretário Fazendário, dá ênfase ao critério da confiança particular, afinal, o Secretário é quem guardará a “chave do cofre”, e de selecionar a pessoa que possua plenos conhecimentos na área financeira, o aval de que certamente saberá cuidar do controle do fluxo

Consultor Municipal

de caixa. Por isso, há um grande número de secretários oriundos da área bancária. E, em termos proporcionais, poucos são os secretários nomeados graças aos seus conhecimentos técnicos na área tributária. Neste sentido, embora haja várias exceções, os auditores fiscais não são normalmente os preferidos para o cargo de Secretário.

Como foi dito, boa parte dos Secretários Fazendários Municipais é de origem bancária, geralmente ex-gerentes de instituições financeiras como o Banco do Brasil, Caixa Econômica e Bancos particulares. A segunda maior fonte de Secretários vem do setor contábil, profissionais contabilistas da cidade. A terceira é formada por servidores públicos do Estado, egressos da Secretaria Estadual de Fazenda e a maioria já aposentada. Por ser uma área eminentemente técnica e de extrema importância, são poucos os Prefeitos que aceitam nomear para esse cargo pessoas indicadas por suas vinculações partidárias, não permitindo que essa nomeação entre nos acordos políticos.

Quando o Secretário nomeado é consciente de suas limitações de conhecimentos no vetor de arrecadação tributária, procura delegar ao Diretor, Coordenador ou Chefe do setor de arrecadação a responsabilidade de ação com acentuada autonomia para cumprimento das metas previstas de receita e comandar a estrutura existente. Esse é o motivo por que a nomeação do Diretor, Coordenador ou Chefe da área de arrecadação tributária deve ser feita com critérios e cuidados especiais.

Nos Municípios de grande e médio porte a função de chefiar a área de arrecadação tributária é destinada somente aos servidores de carreira ocupantes do cargo de Fiscal ou Auditor Fiscal, por tradição ou por determinação legal. A tendência cada vez maior é a lei municipal estabelecer a obrigatoriedade dessa regra, a fim de evitar surpresas na posse de novos Prefeitos.

Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas, em geral, não vê com bons olhos a nomeação de servidores não investidos em cargos de provimento efetivo e organizados em carreira para o exercício de funções de chefia na área tributária. A tese que se consagra no passar dos anos é que o único cargo de confiança que permite nomeação livre pelo Prefeito é o de Secretário. Os demais cargos de chefia na administração fazendária devem ser ocupados por servidores de carreira.

Diante dessa divisão de trabalho – Receita e Tesouro – nada de anormal quando o Município resolve instituir duas Secretarias: Secretaria da Receita e Secretaria do Tesouro, tendo a primeira a responsabilidade de arrecadar os tributos, e a segunda a responsabilidade de controlar e executar os pagamentos. Alguns Municípios já adotam essa divisão com sucesso.

A estrutura gerencial da Secretaria

www.consultormunicipal.adv.br

Rua Comendador Manuel Azevedo Falcão, 112, Niterói, RJ

CEP 24.358-390

Tel: (21) 2709-8329; 2619-4161

Consultor Municipal

A estrutura gerencial de uma Secretaria de Fazenda ou de Finanças depende, por evidência, do porte do Município. Mas, de qualquer forma, pequeno ou de grande porte, a Administração Fazendária é constituída, na sua maior parte, de setores que exercitam funções similares. São estes:

- Setor de Arrecadação;
- Setor do Tesouro;
- Setor de Contabilidade.

O Setor de Arrecadação pode ser apenas um só, na dependência do porte do Município, ou constituído de vários subsetores, a saber:

- Cadastro;
- Fiscalização;
- Lançamentos;
- Cobrança e Parcelamento;
- Dívida Ativa;
- Atendimento ao Contribuinte; etc.

Quanto maior for o Município, maior o desdobramento desses subsetores.

O Setor do Tesouro é, também, constituído de vários subsetores:

- Pagadoria;
- Tesouraria;
- Programação Financeira;
- Dívida Fundada; etc.

O Setor de Contabilidade possui, em geral, o subsetor de controle orçamentário, além da contabilidade propriamente dita.

Dito isso, e levando em conta o porte do Município, um organograma padrão da Secretaria Municipal de Fazenda ou de Finanças poderia ser assim constituído:

Secretário Municipal

Subsecretário de Receita

- Diretor de Tributos

- Setor de Cadastro
- Setor de Fiscalização
- Setor de Dívida Ativa e Cobrança Administrativa

Subsecretário do Tesouro

- Diretor de Administração Financeira

- Setor de Contabilidade
- Setor de Tesouraria
- Controle Orçamentário

Consultor Municipal

Por evidência, quanto maior o Município, maior será o organograma, dividindo-se em Coordenadorias, Departamentos e Divisões. Muito comum em Municípios maiores a divisão do Cadastro em Mobiliário e Imobiliário e a divisão da Fiscalização em Rendas Imobiliárias e Rendas Mobiliárias.

Uma Prefeitura de um Município gigante, como, por exemplo, a de São Paulo, apresenta um portentoso organograma com dezenas de Departamentos e Divisões. São Paulo possui dois Subsecretários (da Receita e do Tesouro), além de duas Coordenadorias que reportam diretamente ao Secretário (Coordenadoria de Administração e Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação). Os Departamentos das Subsecretarias são os seguintes:

Subsecretaria da Receita:

Diretoria do Departamento de Fiscalização, com as seguintes Diretorias de Divisão:

Diretoria da Divisão de Controle, Programação e Avaliação;

Diretoria da Divisão de Fiscalização Setor Serviços;

Diretoria da Divisão de Fiscalização Setor Comércio e Indústria;

Diretoria da Divisão de Fiscalização Setor Financeiro;

Diretoria da Divisão de Declarações Fiscais.

Diretoria do Departamento de Arrecadação e Cobrança, com as seguintes Diretorias de Divisão:

Diretoria da Divisão de Lançamento, Cobrança e Parcelamento;

Diretoria da Divisão de Previsão e Controle da Arrecadação;

Diretoria da Divisão de Mapa de Valores;

Diretoria da Divisão de Cadastro de Pessoas Físicas;

Diretoria da Divisão de Cadastro de Pessoas Jurídicas;

Diretoria da Divisão de Atendimento ao Contribuinte.

Diretoria do Departamento de Tributação e Julgamento, com as seguintes Diretorias de Divisão:

Diretoria da Divisão de Julgamento;

Diretoria da Divisão de Acompanhamento do Contencioso Administrativo e Judicial;

Diretoria da Divisão de Legislação, Normas e Consultas;

Diretoria da Divisão de Imunidades, Isenções, Incentivos Fiscais e Regimes Especiais.

Subsecretaria do Tesouro:

Diretoria do Departamento de Administração Financeira, com as seguintes Diretorias de Divisão:

Diretoria da Divisão de Programação Financeira;

Diretoria da Divisão do Disponível;

Diretoria da Divisão de Análise e Regularização.

Diretoria do Departamento de Contadoria, com as seguintes Diretorias de Divisão:

Diretoria da Divisão de Contabilidade;

Diretoria da Divisão de Normas e Procedimentos Contábeis;

Consultor Municipal

Diretoria da Divisão de Gerenciamento do Sistema de Execução Orçamentária;
Diretoria da Divisão de Informações Gerenciais;
Diretoria da Divisão de Controles Contábeis.
Diretoria do Departamento de Haveres e Dívidas, com as seguintes Diretoria de Divisão:
Diretoria da Divisão da Dívida Fundada;
Diretoria da Divisão de Haveres, Dívida Flutuante e Garantias;
Diretoria da Divisão de Convênios e Cadastro.

Em diversas Prefeituras há o costume de ser a Secretaria Fazendária a responsável pela liberação do alvará de funcionamento dos estabelecimentos, atividade que, em geral, é exercida no Cadastro Mobiliário. A liberação e controle do alvará de funcionamento não são, na verdade, atividades pertinentes à Administração Fazendária, pois se trata de atos de fiscalização de poder de polícia, atribuição mais condizente com os setores de Posturas, Vigilância Sanitária e Meio Ambiente. Mas, por vincularem o lançamento e cobrança da taxa de fiscalização de estabelecimentos com a emissão do alvará, tal atividade fica centralizada na área fazendária.

A classificação dos Municípios

Tendo em vista a vinculação da estrutura organizacional da administração fazendária com o porte do Município, assumimos a hipótese de classificá-los em cinco posições:

Megalópoles – Municípios com receita tributária superior a R\$1 bilhão/ano;
Grande Porte – Municípios com receita tributária superior a R\$ 200 milhões/ano e inferior a R\$1 bilhão;
Médio Porte – Municípios com receita tributária superior a R\$50 milhões/ano e inferior a R\$200 milhões;
Pequeno Porte – Municípios com receita tributária superior a R\$10 milhões/ano e inferior a R\$50 milhões;
Micro Porte – Municípios com receita tributária de até R\$10 milhões/ano.

Pelo exemplo de São Paulo, já se viu a formidável estrutura da administração fazendária dos Municípios megalópoles, embora haja diferenças organizacionais relevantes entre elas.

As Secretarias Fazendárias dos Municípios de grande porte são estruturadas a partir de Subsecretários, Secretários Adjuntos ou por Diretorias. De forma geral, são constituídas por dois Departamentos ou Subsecretarias, a saber:
- Subsecretaria ou Departamento de Receita, constituído por Divisões ou Coordenadorias de: Tributos Imobiliários; Fiscalização Tributária; Cadastro Mobiliário; e Dívida Ativa/Cobrança Administrativa.

Consultor Municipal

- Subsecretaria ou Departamento de Administração Financeira, constituído por Divisões ou Coordenadorias de: Contabilidade; Tesouraria; Contas a Pagar; e Execução Orçamentária.

Há, também, três coordenadorias que reportam diretamente ao Secretário: Desenvolvimento de Informática; Controle de Arrecadação; e Junta de Recursos Administrativos.

As Secretarias Fazendárias dos Municípios de pequeno porte são estruturadas a partir de Diretores ou Chefes de Departamentos ou de Seções, a saber:

- Departamento de Receita Tributária, constituído pelos setores de Fiscalização; Cadastro Imobiliário; Cadastro Mobiliário; e Dívida Ativa/Cobrança Administrativa.

- Departamento de Administração Financeira, constituído pelos setores de Contabilidade; Tesouraria; e Contas a Pagar.

As Secretarias Fazendárias dos Municípios de micro porte são estruturadas a partir de Chefes de Seção, a saber:

- Seção de Receita Tributária, constituído pelo Cadastro (Imobiliário e Mobiliário); e Fiscalização Tributária.

- Seção de Administração Financeira, constituído de Tesouraria e Contabilidade.

É comum nas Prefeituras de micro porte não existir Fiscalização Tributária e o setor de Contabilidade ser terceirizado, isto é, a contabilidade é executada por uma empresa ou escritório contábil particular, apesar dos costumes críticas dos Tribunais de Contas.

Este assunto fará parte de um novo livro, ainda no prelo, intitulado “Práticas de Gestão Fazendária Municipal”, onde a discussão será mais abrangente.

Roberto A. Tauil
Outubro de 2013.