

A proposta de gestão tributária, orçamentária e financeira para dar suporte ao desenvolvimento local de Duque de Caxias

Sergio Lopes Jund Filho

1 – INTRODUÇÃO

Por meio deste artigo pretende-se abordar o desenvolvimento do Programa de Modernização da Administração Tributária realizado em 2006, pela Fundação Getulio Vargas – FGV/RJ, no intuito de formular propostas de gestão tributária, orçamentária e financeira para dar suporte ao desenvolvimento local no âmbito do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro.

Seguindo a tendência da gestão por resultados no contexto do modelo de administração gerencial, o prefeito municipal eleito para governar no período de 2005 a 2008, no intuito de aperfeiçoar e modernizar as técnicas de gestão aplicadas na administração municipal solicitou por meio da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento a realização dos trabalhos inerentes ao projeto proposto.

O projeto foi conduzido por especialistas em planejamento, controladoria, gestão pública, administração tributária e gestão orçamentária e financeira, com ênfase na administração municipal e estruturado em três etapas, a saber:

- Etapa I: Levantamento e diagnóstico das rotinas processuais existentes
- Etapa II: Normatização de rotinas e processos
- Etapa III: Implantação das novas rotinas estabelecidas

A metodologia adotada para realização dos trabalhos consistiu no levantamento e no diagnóstico das rotinas que fundamentavam os processos de execução orçamentária e financeira vigentes. Foram analisadas as questões gerenciais e legais pertinentes, sobretudo, aquelas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), envolvendo os aspectos listados a seguir:

- Estudo Econômico-Fiscal;
- Programação e Execução Orçamentária;
- Programação e Execução Financeira;
- Fluxo de Caixa;
- Análise Crítica dos Sistemas Informatizados da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento; e
- Implantação das novas rotinas estabelecidas.

Neste contexto o projeto teve por objetivo estabelecer rotinas visando à integração dos dados inerentes ao planejamento e a execução dos recursos públicos por meio da definição de práticas administrativas previamente estabelecidas e, instituindo-se um departamento de inteligência fiscal visando a planejar as ações de fiscalização e avaliação dos resultados da aplicação dos recursos públicos na gestão dos programas de governo. Para tal estabeleceram-se ações envolvendo o estudo econômico-fiscal – consistindo no desenvolvimento de métodos e instrumentos para planejamento, acompanhamento e controle das receitas municipais por meio da implantação de bases de dados internas e acessibilidade a bases de dados externas a fim de promover a estimativa de arrecadação de receitas segundo as normas vigentes, e ainda, os aspectos de potencial de arrecadação incluindo o estoque da dívida ativa municipal; avaliação dos impactos nas receitas municipais resultantes do desenvolvimento econômico do Município; e desdobramento das receitas

previstas para o exercício financeiro subsequente em metas bimestrais de arrecadação, com a devida especificação.

No âmbito da programação e da execução orçamentária e financeira – foram propostos métodos e instrumentos para planejamento, acompanhamento e controle da programação e da execução do orçamento por meio da definição de normas que permitam o controle integrado do empenho das despesas ao cumprimento do cronograma de execução mensal de desembolso orçamentário e a adequada gestão do fluxo de caixa, observando a projeção e o controle da execução bimensal dos desembolsos, identificados por fonte de recursos e unidades administrativas primárias, de acordo com a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias - PMDC; e ainda, sugestões de melhorias na elaboração e apresentação para fins gerenciais do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e Relatório de Gestão Fiscal - RGF.

2 – DADOS E INDICADORES DO MUNICÍPIO¹

O Município de Duque de Caxias, localizado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, possui área territorial de 468,3 km² divididos em 40 bairros distribuídos por 04 distritos, com população estimada de 842.890 habitantes no ano de 2005, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

2.1 - PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS

As principais atividades estão concentradas na Indústria e no comércio. O Município conta com cerca de 700 indústrias e 10 mil estabelecimentos comerciais. Segundo pesquisa realizada pelo IBGE em 2006, o município de Duque de Caxias registrou Produto Interno Bruto – PIB, da ordem de R\$ 14,06 bilhões entre os anos de 1999 – 2002, correspondendo ao sexto maior PIB no ranking nacional e o segundo maior do Estado do Rio de Janeiro. A cidade ocupa o segundo lugar no ranking de arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS do Estado, perdendo somente para a capital.

2.2 – ORÇAMENTO ANUAL

A lei orçamentária² para o ano de 2007, seguindo a legislação tributária vigente e a preços correntes, fixou as despesas e estimou as receitas do município em R\$ 850.693.200,00 (oitocentos e cinquenta milhões, seiscentos e noventa e três mil e duzentos reais) distribuídos entre os Orçamentos Fiscal (R\$ 733.849.200,00) e da Seguridade Social (R\$ 116.844.000,00).

2.3 – REDE DE SAÚDE PÚBLICA

Encontra-se estruturada com 24 unidades de saúde.

¹Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Cide, Instituto de Planejamento e Pesquisas Aplicadas (IPEA), DETRO, Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Planejamento e Secretaria Municipal de Saúde.

² Lei Municipal nº 2025, de 30 de dezembro de 2006.

2.4 – EDUCAÇÃO

No ano de 2006, o Município contava com rede escolar composta por 149 escolas, sendo 14 creches e cinco Portais do Crescimento (creches que atuam contra a desnutrição infantil). A taxa de analfabetismo apurado era de 8% da população.

2.5 – ÍNDICES HUMANOS

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH 2000) apurado em 2006, do município, corresponde a 0,753, atingindo a 52º classificação no Estado. A expectativa de vida registrada encontra-se na faixa de 67,49 anos.

3 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PMDC

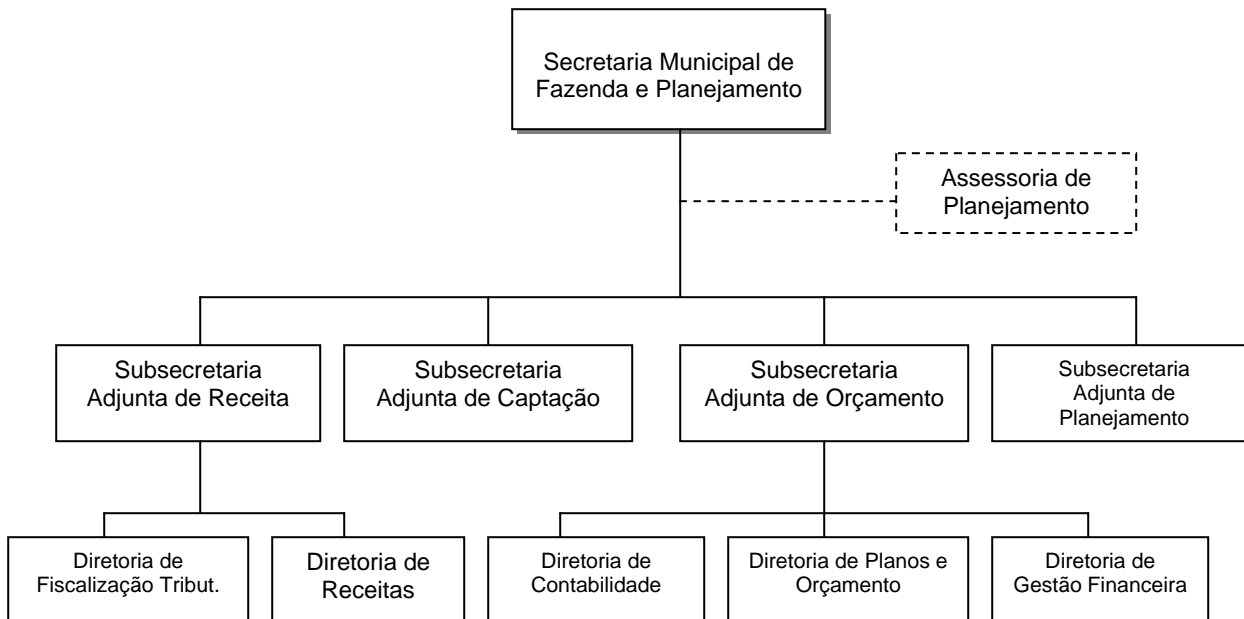
A estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, e em particular, da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, foco do nosso projeto apresentava-se na administração direta representando o Poder Executivo Municipal constituída por 01(uma) assessoria especial; e 20 (vinte) secretarias de governo, conforme a seguir.

3.1 - Estrutura do Poder Executivo

- Prefeito Municipal
- Assessor Especial
- Secretaria Municipal de Governo
- Secretaria Municipal de Administração
- Secretaria Municipal de Educação
- Secretaria Municipal de Cultura
- Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
- Secretaria Municipal de Defesa Civil
- Secretaria Municipal de Obras
- Secretaria Municipal de Saúde
- Secretaria Municipal de Serviços Públicos
- Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento, Indústria e Comércio
- Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Turismo
- Secretaria Municipal de Ação Social
- Secretaria Municipal de Segurança
- Secretaria Municipal de Habitação
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- Secretaria Municipal de Urbanismo
- Secretaria Municipal de Comunicação e Eventos
- Procuradoria Geral do Município
- Controladoria Geral do Município

A Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, foco principal do desenvolvimento do projeto encontrava-se estruturada até o nível de Diretorias, conforme a seguir.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO



4 - LEVANTAMENTO E DIAGNÓSTICO DAS ROTINAS PROCESSUAIS EXISTENTES

A metodologia adotada para o desenvolvimento desta etapa de fundamental importância para entender-se a cultura da organização e o fluxo dos processos existentes, a fim de se desenhar uma nova rotina administrativa, estabelecida conforme a seguir:

- a. Visita as secretarias e departamentos a fim de realizar entrevistas com os servidores municipais responsáveis pelos setores envolvidos no fluxo do processo de execução orçamentária e financeira, observando os aspectos que envolvem a programação orçamentária, financeira e o gerenciamento do fluxo de caixa;
- b. Tendo por base os dados levantados ao longo das entrevistas realizadas e ainda nos documentos obtidos nos setores envolvidos no fluxo do processo de execução orçamentária e financeira, efetuou-se o registro dos pontos observados avaliando as rotinas utilizadas quanto aos aspectos gerenciais e legais pertinentes;
- c. Realizou-se o Estudo econômico-fiscal do comportamento da arrecadação das receitas municipais, incluindo o estoque da dívida ativa, nos últimos 03 (três) anos, efetuado por meio da análise dos dados históricos obtidos nos relatórios financeiros e nos balancetes contábeis;
- d. Efetuou-se a análise crítica dos sistemas informatizados da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento por meio da avaliação dos documentos e dos depoimentos obtidos ao longo das entrevistas nos setores envolvidos no fluxo dos processos de execução orçamentária e financeira.
- e. Reuniu-se com os gestores da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, em 04 de maio de 2006, a fim de apresentar e debater os aspectos observados no

- decorrer dos trabalhos, no intuito de dar ciência sobre o desenvolvimento do projeto e ainda personalizar os pontos a serem enumerados no relatório final; e
- f. Elaborou-se o relatório final informativo, enumerando as deficiências encontradas nas rotinas gerenciais e no fluxo dos processos acerca dos aspectos listados no escopo do projeto, e ao final apresentando as recomendações de melhorias sugeridas.

4.1 - SUGESTÕES DE MELHORIAS

Com fundamento nos dados obtidos e nas carências observadas nas rotinas gerenciais e no fluxo dos processos de programação e execução orçamentária e financeira, listados ao longo dos trabalhos realizados, sugeriu-se de imediato, a fim de melhorar o fluxo dos processos e das rotinas gerenciais atinentes ao escopo do projeto, em complemento às sugestões apresentadas pelos gestores de cada departamento, o seguinte.

4.1.1 - PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Desenvolvimento de métodos e instrumentos para planejamento, acompanhamento e controle da programação e execução orçamentária, considerando os seguintes aspectos:

- a. Promover treinamento por meio de cursos de aperfeiçoamento e formação profissional dos diversos agentes envolvidos no fluxo do processo de planejamento e execução orçamentária na PMDC;
- b. Definir e consolidar as normas envolvendo todas as secretarias do município, com o fito de orientar a elaboração e a execução dos instrumentos de planejamento relativos às diretrizes orçamentárias e a elaboração da lei orçamentária anual para o exercício financeiro subsequente, em conformidade com a execução da lei do plano plurianual aprovado para o período 2006-2009;
- c. Definir e estabelecer os mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução orçamentária, compatibilizando-os com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, considerando-se os aspectos previstos na legislação pertinente, em especial, a LRF;
- d. Promover a adequação e o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados no intuito de possibilitar informações otimizadas na elaboração e apresentação mensal para fins gerenciais do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e no Relatório de Gestão Fiscal - RGF, previstos na LRF;
- e. Promover a descentralização dos créditos orçamentários às diversas secretarias municipais (Unidades Orçamentárias), por meio de liberação de cotas trimestrais, ficando cada secretaria com a autonomia e a responsabilidade de controlar as suas respectivas dotações, e ainda classificar as despesas quando da solicitação de autorização para execução de despesas, realizada por meio de Nota de Solicitação de Despesa, a ser implementada; e
- f. Otimizar o fluxo do processo de execução das despesas promovendo maior agilidade e redução no tempo médio que girava em torno de 130 (cento e trinta) dias, entre a requisição e o empenho da despesa.

4.1.2 - PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA

Nesta área foi sugerido o desenvolvimento de métodos e instrumentos para planejamento, acompanhamento, controle e fiscalização da programação e da execução financeira, considerando os seguintes aspectos:

- a. Realizar treinamento por meio de cursos de aperfeiçoamento e formação profissional dos diversos agentes envolvidos nos fluxos dos processos de planejamento e execução financeira considerando as áreas de administração tributária, gerenciamento de recursos financeiros, informática básica, fiscalização e gestão da dívida ativa;
- b. Definir normas para controle e acompanhamento da execução financeira das receitas próprias municipais, objetivando a sua agilização e o incremento da arrecadação por meio de ações de fiscalização e programas de incentivo ao contribuinte, com a instituição de um departamento de inteligência fiscal; e
- c. Promover a adequação e o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados no intuito de possibilitar informações na elaboração e apresentação para fins gerenciais dos relatórios financeiros, visando a análise da própria subsecretaria adjunta de receitas e ainda, no intuito de consolidar os dados informados as diretorias de gestão financeira e contabilidade a fim de que fossem otimizados os registros contábeis dos atos da execução das receitas municipais.

4.1.2.1- DÍVIDA ATIVA

Implementar métodos e instrumentos para planejamento, acompanhamento e controle do estoque e cobrança dos processos oriundos da dívida ativa, levando-se em consideração os seguintes aspectos:

- a. Promover a especialização da dívida ativa por idade de saldos, valor e perfil do contribuinte, utilizando-se o método da curva ABC, ou seja, maior priorizar os créditos mais relevantes;
- b. Realizar programas de aumento da arrecadação, incentivando o contribuinte a pagar por meio de cobrança administrativa e instituição de sorteios de prêmios;
- c. Nomear comissão a fim de realizar “força tarefa” visando o estudo do estoque da dívida, identificando os casos mais graves e relevantes a fim de encaminhá-los a Procuradoria Geral do Município para que se proceda à devida cobrança por meio de execução judicial; e
- d. Promover a adequação e o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados no intuito de otimizar as informações e o cruzamento de dados entre a Procuradoria Geral do Município - PGM e Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - SMFP, visando a elaboração e apresentação dos relatórios financeiros para fins gerenciais.

4.1.2.2 - FLUXO DE CAIXA

Desenvolver instrumentos para planejamento, acompanhamento e controle dos desembolsos financeiros por meio da implantação de sistema de fluxo de caixa, considerando o seguinte:

- a. Efetuar a projeção e o controle da execução bimensal dos desembolsos, identificados por fonte de recursos e unidades administrativas primárias de acordo

- com a estrutura administrativa da PMDC, e tendo por base os relatórios financeiros obtidos nos setores correspondentes;
- b. Efetuar a compatibilização entre os valores orçados e os desembolsos realizados a fim de atender ao controle das atividades previstas;
 - c. Estipular datas e períodos com intervalos de 10 (dez) dias, como sugestão, para que se efetuem os desembolsos, respeitando-se o processamento cronológico da emissão das ordens de pagamento e liquidação das despesas;
 - d. Promover a adequação e o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados no intuito de otimizar as informações e facilitar o cruzamento de dados entre os órgãos integrantes da SMFP, visando a elaboração e apresentação para fins gerenciais dos relatórios financeiros e demais informações relevantes e necessárias ao controle do fluxo de caixa; e
 - e. Promover o estabelecimento de rotinas customizadas que permitam o controle de forma integrada, associando o empenho das despesas ao fluxo de desembolso financeiro, na busca do estabelecimento e cumprimento do cronograma de execução mensal de desembolso orçamentário, em equilíbrio com o financeiro.

4.1.3 - ESTUDO ECONÔMICO-FISCAL

Na modelagem do escopo do projeto entendeu-se como de fundamental importância, definir e implementar metodologia que permitisse à realização de estudo econômico-fiscal visando a disponibilização de informações que auxiliassem os gestores responsáveis pelos processos de planejamento, acompanhamento, controle e fiscalização da programação e da execução orçamentária e financeira, nos seguintes tópicos:

- a. Implementação de corpo técnico específico e devidamente treinado a fim de promover o estudo e a avaliação dos dados a serem apresentados a partir das ações desenvolvidas;
- b. Desenvolvimento de métodos e instrumentos para planejamento, acompanhamento e controle das receitas municipais, por meio da implantação de bases informatizadas e integradas de dados internos e acessibilidade a bases de dados externas, considerando as previsões de receitas segundo as normas técnicas e legais vigentes, assim como a elaboração de demonstrativos que apresentem a sua evolução visando a projeção e adequação ao Plano Plurianual, e ainda monitorar:
 - Potencial de arrecadação, considerando o estoque da dívida pública municipal e as ações em curso para solução de conflitos relacionados ao contencioso administrativo e à dívida ativa;
 - A avaliação dos impactos nas receitas municipais resultantes do desenvolvimento econômico do Município, como por exemplo, a implantação de novas empresas, a previsão de aumento na produção e no preço do petróleo e o seu reflexo nos *royalties* incidentes, auferidos pelo tesouro municipal; e
 - Desdobramento das receitas previstas para o exercício financeiro subsequente, em metas bimestrais de arrecadação, com a devida especificação, em separado, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis da cobrança administrativa.

4.1.4 - SISTEMAS INFORMATIZADOS DA SMFP

A fim de atender aos anseios de otimização e funcionalidade dos documentos e relatórios atinentes às áreas de administração tributária e financeira fornecidos pelo sistema informatizado, bem como promover a adequação das rotinas processuais entendeu-se por bem sugerir a implantação de sistema de gestão único e integrado levando em consideração os diversos setores da PMDC, e em particular da SMFP a fim de possibilitar a descentralização de algumas ações relativas ao planejamento e a execução orçamentária que estavam centralizados e sobrecarregavam a Diretoria de Planos e Orçamentos.

5 – NORMATIZAÇÃO DE ROTINAS E PROCESSOS

Nesta etapa do Projeto buscou-se o aperfeiçoamento e a redefinição das normas que fundamentavam o fluxo dos processos diagnosticados, definindo-se, portanto, a proposta de soluções na área de gestão tributária, orçamentária e financeira e atendendo dessa forma às necessidades da administração municipal e dando suporte ao desenvolvimento local de Duque de Caxias.

5.1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A fim de otimizar as práticas de planejamento e principalmente da execução orçamentária por meio de rotinas previamente estabelecidas, sugeriu-se a modelagem da estrutura organizacional em Unidades Orçamentárias - UO, distribuídas e organizadas na estrutura do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

5.1.1 – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

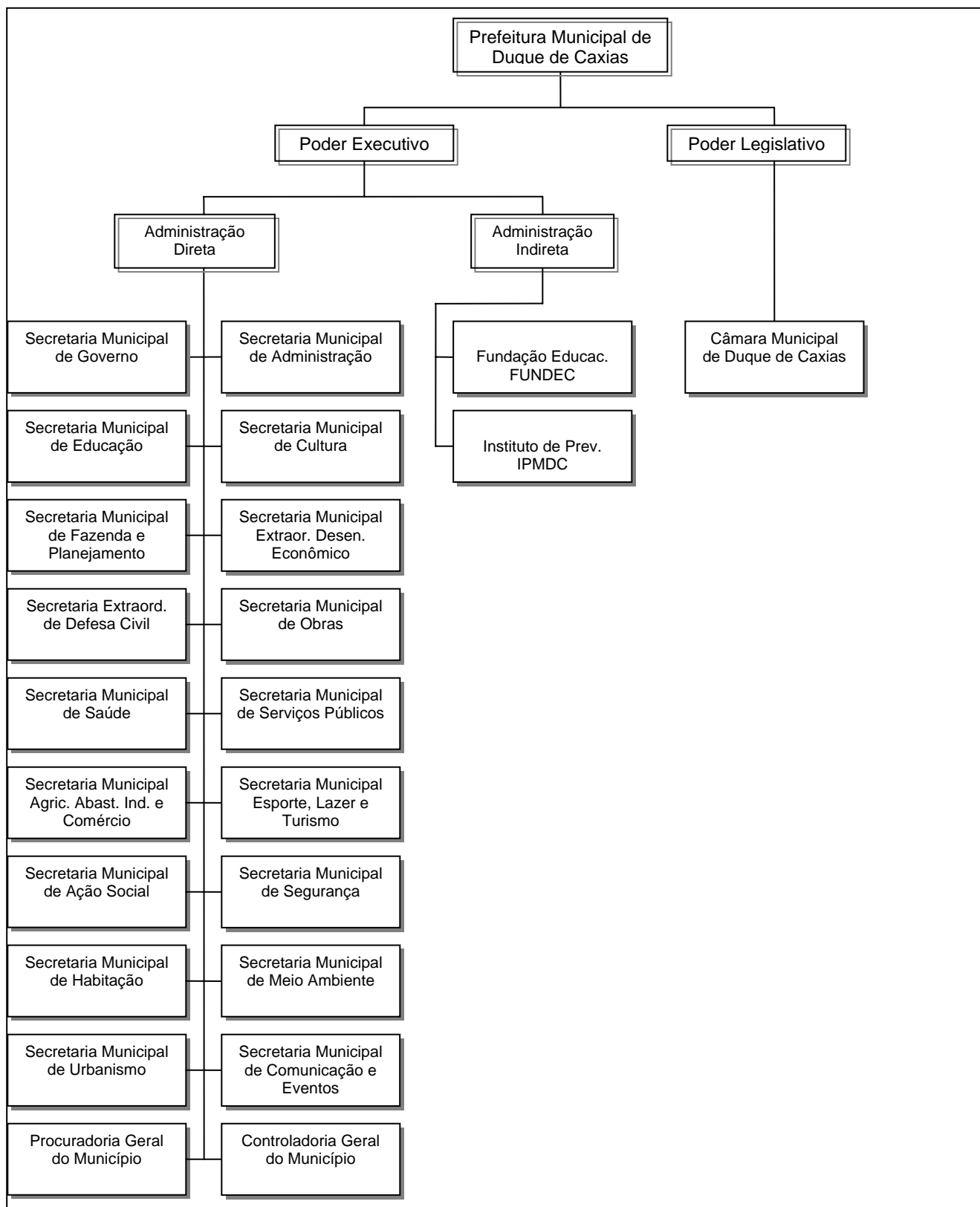
Estabelecidas e identificadas todas as Unidades que seriam contempladas nominalmente no orçamento municipal, propôs-se descentralizar a elaboração da proposta orçamentária de forma que cada U.O indicasse um agente de ligação com a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, estabelecendo assim uma comunicação direta e estruturando um sistema de planejamento global para toda a administração municipal.

Dessa forma ficou definido para fins de programação orçamentária, atualização do Plano Plurianual - PPA e elaboração da Proposta Orçamentária da PMDC, que todas as UO's deveriam, sob a orientação da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento observar as normas e o Calendário Geral do Processo de Planejamento, Programação e Orçamento para o ano subsequente, redefinindo-se, portanto, o processo de elaboração que passou a ser descentralizado, envolvendo diretamente todos os órgãos na definição do planejamento e na elaboração das suas propostas de orçamento, que anteriormente ficava centralizado e sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento.

Entre os objetivos dessa etapa do processo orçamentário, destacam-se:

- Definir as metas a serem alcançadas pela PMDC;
- Facilitar a atualização do PPA e a elaboração da Proposta de Orçamento Anual;
- Facilitar o acompanhamento da execução orçamentária dos projetos e atividades, pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento;
- Possibilitar assessoria técnica as demais UO's que compõem a estrutura da PMDC (Secretarias, FUNDEC e IPMDC), constantes do organograma a seguir.

Quadro 1. Organograma Orçamentário da PMDC



5.1.2 - ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO DA PMDC

Definiu-se como atribuições dos Órgãos de Planejamento da PMDC o seguinte, Branco (2006).

1. No planejamento e na programação orçamentária

São atribuições da Subsecretaria de Planejamento:

- a. Receber da Diretoria de Planos e Orçamentos as diretrizes para a atualização do PPA;
- b. Dar conhecimento as Secretarias, ao IPMDC e a FUNDEC (UO's) das diretrizes para a atualização do PPA, e das informações que deverão ser prestadas por cada Secretaria para atualização do referido plano, a saber: ações programadas no PPA no exercício financeiro e não realizadas (informar motivo da não realização); ações previstas no PPA e que deverão ser canceladas;
- c. Solicitar das Secretarias (UO's) que encaminhem a esta subsecretaria propostas de novas ações, ainda não previstas no PPA, e que sejam de seus interesses, devendo fixar data para o encaminhamento;
- d. Receber das Secretarias (UO's) os seguintes dados e propostas para a atualização do PPA: ações programadas no PPA e no Orçamento Anual anterior e não realizadas; novas ações não previstas no PPA e de interesse das Secretarias (por projeto/atividade) com seu montante de financiamento;
- e. Analisar os dados quanto às ações do PPA não realizadas (justificativas) e as propostas recebidas das Secretarias referentes a novos projetos e atividades de seus interesses;
- f. Consolidar os dados e as propostas e encaminhá-las a Diretoria de Planos e Orçamento que submeterá ao Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento, para despacho com o Prefeito; e
- g. Informar as Secretarias (UO's) quanto ao encaminhamento da consolidação dos dados e propostas, a Diretoria de Planos e Orçamento.

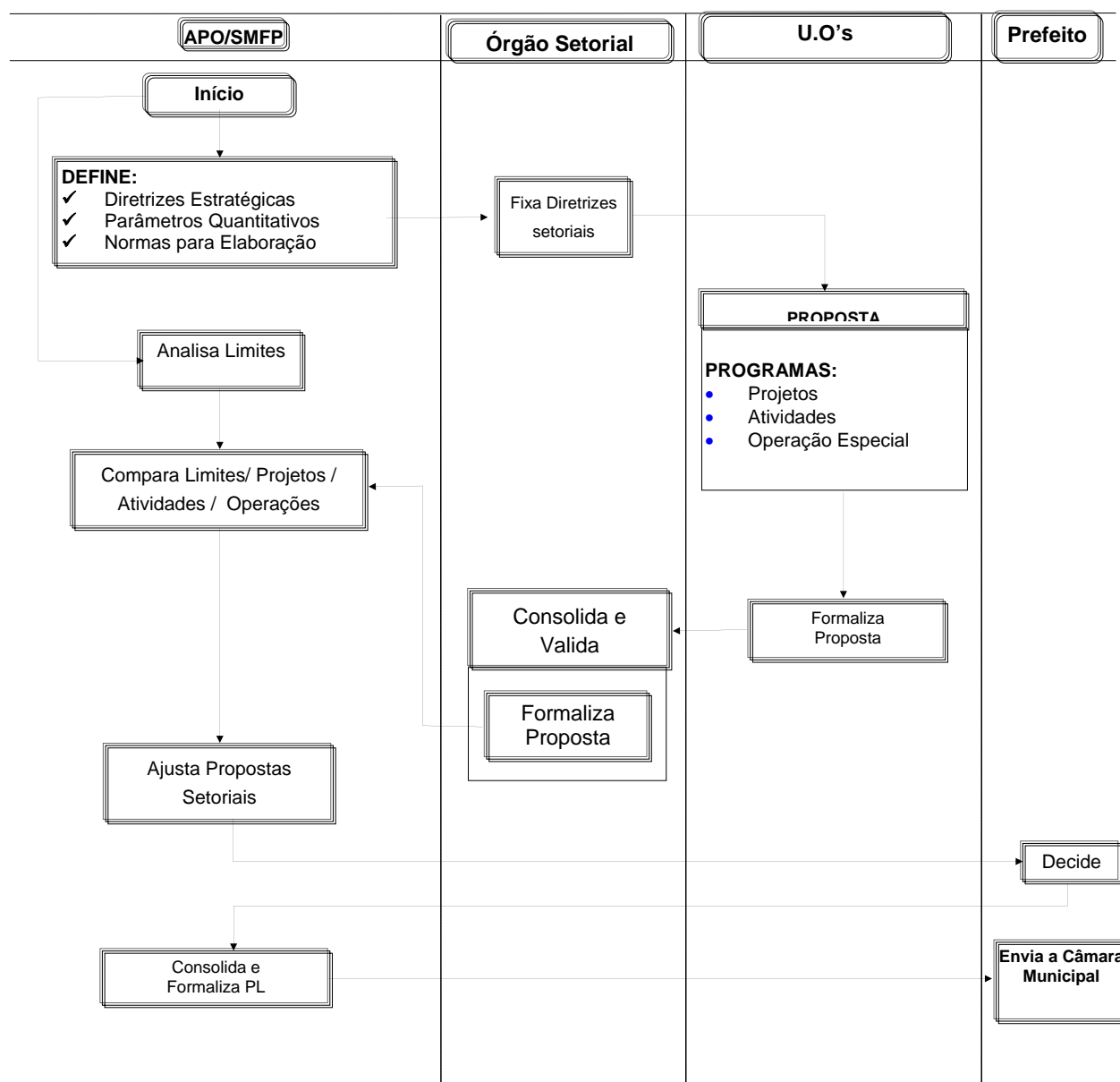
2. Na elaboração da proposta orçamentária

São atribuições da Subsecretaria de Planejamento:

- a. Receber da Diretoria de Planos e Orçamentos os limites fixados para a elaboração da PLOA (Proposta de Lei Orçamentária Anual)
- b. Revisar os valores do PPA dentro dos limites fixados no item anterior. Considerar que os valores do ano seguinte a atualização do PPA correspondem a Proposta Inicial de Orçamento - PIO (nela incluída de cada UO).
- c. Elaborar e consolidar em conjunto com a Diretoria de Planos e Orçamento a Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO e encaminhá-la ao Secretário Municipal de Fazenda e Planejamento para aprovação do Sr. Prefeito, visando a remessa ao Poder Legislativo.
- d. Encaminhar as Secretarias (UO's) instruções fundamentadas na PLDO aprovada e sancionada, bem como os limites orçamentários fixados para elaboração da Proposta de Lei orçamentária - PLOA de cada Secretaria.
- e. Receber de cada Secretaria as suas Propostas Orçamentárias - PO com base no estabelecido no item anterior.
- f. Consolidar as Propostas Orçamentárias Anuais - POA de cada Secretaria (UO's) na Proposta de Lei Orçamentária Anual - PLOA da Prefeitura.

- g. Encaminhar a PLOA da Prefeitura, já consolidada, a Diretoria de Planos e Orçamento. A Diretoria de Planos e Orçamento analisa a PLOA, submete ao Secretário para despacho com o Prefeito, a fim de encaminhar mensagem e o PLOA ao Legislativo para a aprovação.
Aprovada a PLOA pelo legislativo, o Sr. Prefeito a sanciona (podendo ser realizados vetos totais ou parciais) a Diretoria de Planos e Orçamento efetua a divulgação da LOA, bem como do QDD; e da Programação Financeira Anual.
- h. Tendo conhecimento da divulgação, informa as UO's quanto à aprovação do Orçamento, do QDD e da Programação Financeira Anual.
- i. Com base no estabelecido no item anterior solicitar as UO's que encaminhem a Subsecretaria de Planejamento, seus Planos Internos de Trabalho - PIT.
- j. Consolidar os PIT das UO's no PIT Geral da Prefeitura.

Quadro 2. Fluxo do Processo de Elaboração da Proposta Orçamentária

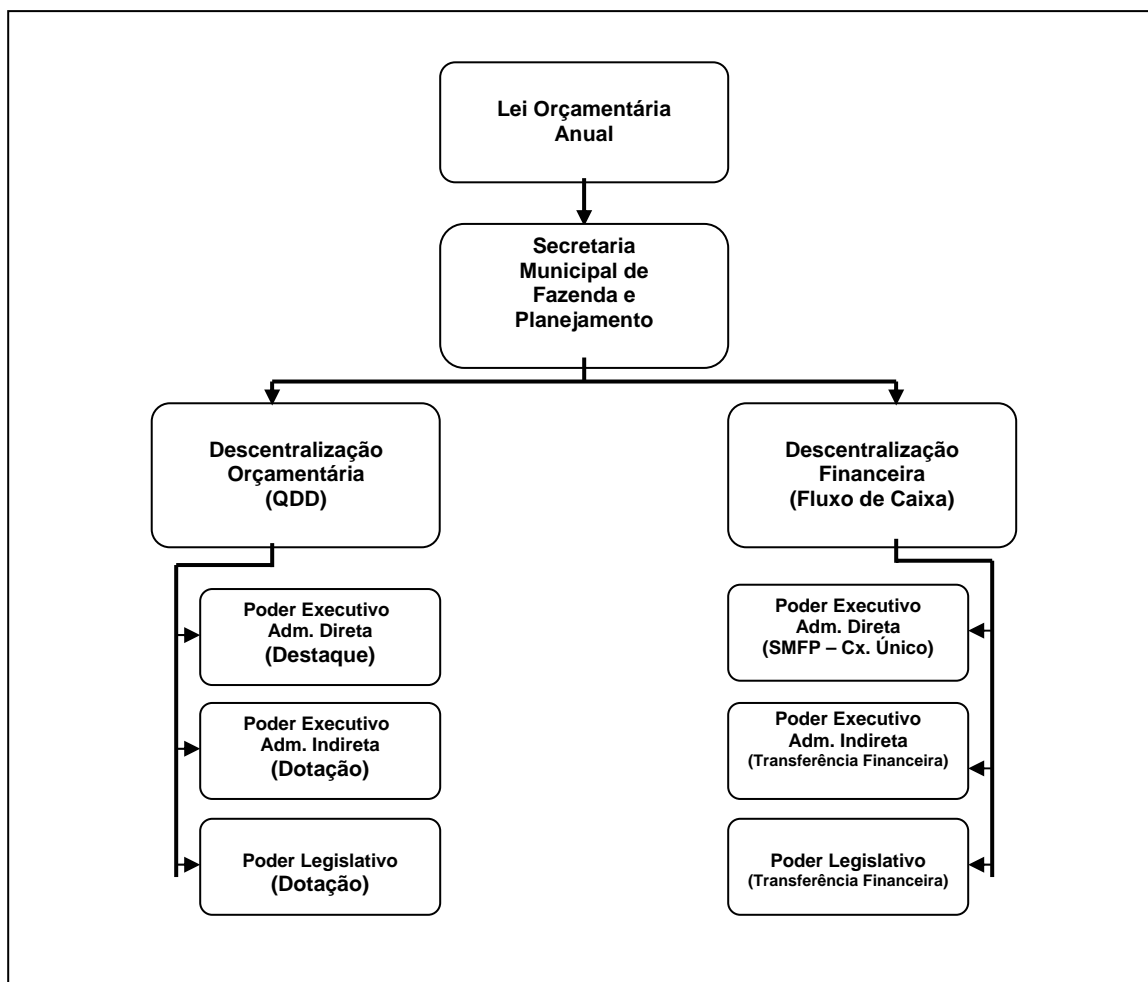


5.1.3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A fase da execução orçamentária e financeira consiste em realizar ao longo do exercício financeiro, através da efetiva arrecadação das receitas e da conseqüente realização das despesas, todo o planejamento elaborado pelos titulares do Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, autorizando a realização dos programas de governo que poderão propiciar os bens e serviços públicos em prol da sociedade.

Para que haja a adequada execução orçamentária nos moldes propostos torna-se fundamental que os recursos sejam descentralizados as U.O's, para tanto sugeriu-se o fluxo a seguir.

Quadro 3 - Fluxo da Descentralização Orçamentária e Financeira



No âmbito do Poder Executivo foi estabelecido que todas as Secretarias, a Fundação Educacional de Duque de Caxias - FUNDEC e o Instituto de Previdência do Município de Duque de Caxias - IPMDC são consideradas UO (Unidades Orçamentárias), ou seja, repartições as quais serão consignadas dotações próprias para a realização de seus programas de trabalho.

A Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - SMFP; a FUNDEC e o IPMDC estão estruturadas para realizar atos de gestão, possuindo autonomia administrativa plena

(gestora dos créditos, empenhos, pagamentos e controle do patrimônio sob sua responsabilidade). A SMFP é considerada GU (Grande Unidade).

As demais Secretarias possuem competência para controlar as dotações que lhe foram atribuídas no Orçamento, podendo, para atender as suas necessidades, encaminhar requisições para aquisições e realização de suas obras e serviços. Deverá também atestar o recebimento do material, das obras e serviços. Exercerá, ainda, o controle do patrimônio sob sua responsabilidade (bens móveis), sendo consideradas GU (Grande Unidade) Semi-autônomas.

As demais repartições vinculadas a cada Secretaria são consideradas UA (Unidades Administrativas) Semi-Autônomas, controlam somente os seus patrimônios (bens móveis), como os hospitais, escolas e outras.

5.1.4 – REDEFINIÇÃO DOS FLUXOS DOS PROCESSOS

Concluindo o processo de redefinição das normas, foram estabelecidas novas rotinas de processamento das despesas, consistindo objetivamente na implementação de formulários de controle e solicitação de despesas, disponibilizados em sistemas informatizados de forma que o gestor de cada Secretaria Municipal, disponha da sua dotação orçamentária e controle os atos da execução, sendo-lhe permitido a solicitação de despesas com base nos limites disponibilizados pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento. Este procedimento além de otimizar o fluxo dos processos, estimula a responsabilidade dos gestores das diversas U.O's a realizar gastos observando os princípios da economicidade e responsabilidade fiscal, e ainda os requisitos técnicos exigidos para tanto.

Ressalta-se que o objetivo principal desta etapa consistiu em descentralizar a solicitação de execução dos recursos, otimizar o tempo despendido entre a requisição dos itens até a efetiva emissão da Nota de Empenho cuja responsabilidade é da SMFP, e ainda estimular o senso de responsabilidade aos demais ordenadores de despesas, que era exclusiva do prefeito.

5.2 – GESTÃO TRIBUTÁRIA

Nesta área o trabalho foi desenvolvido com base nas especificidades da fazenda pública do município de Duque de Caxias, considerando as normas legais que fundamentam o sistema tributário brasileiro e, observadas as particularidades das legislações do estado do Rio de Janeiro e do próprio município, bem como a consulta as bases de dados disponíveis no âmbito estadual e federal, respeitando a literatura e os manuais que consolidam as aplicações práticas deste setor.

5.2.1 – PLANEJAMENTO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA

Considerando a abrangência do tema e as características locais, propôs-se dividir a estrutura de abordagem e desenvolvimento deste tópico para fins de normatização dos fluxos dos processos da administração fazendária do município de Duque de Caxias, em três esferas conforme a seguir. Silva (2007)

1. Definição da Metodologia

Sob o ponto de vista da metodologia o entendimento corrente é de que existem diversas que podem ser adotadas como orientadoras do processo de planejamento, não

existindo, via de regra, nenhuma escolha “mais adequada” ou “fórmula mágica” a órgão de governo que tenha por fim responder pela temática tributária.

Dessa forma, seguindo a corrente doutrinária acerca do tema, sugeriu-se a adoção de uma lista de nove procedimentos básicos comuns a todos os métodos de planejamento, observando variâncias no modo pelo qual são conceituados e incorporados, quais sejam:

- Definição da área central de abrangência institucional do planejamento;
- Estudo da legislação que regulamenta os procedimentos das áreas meio e fim da unidade governamental;
- Identificação dos recursos humanos, materiais e financeiros sujeitos e disponíveis a mobilização;
- Definição de uma agenda de intervenção por meio da instituição de políticas públicas voltadas para esse fim;
- Escolhas dos instrumentos para viabilizar a execução das ações planejadas;
- Identificação e definição de metodologias que especifiquem o modo pelos quais os instrumentos serão operacionalizados;
- Avaliação prévia de viabilidade de execução da agenda definida, identificando-se os pontos de apoio e de resistências; e
- Definição de instrumentos de acompanhamento; controle; avaliação, ajustes e retro-alimentação do sistema.

2. Definição de temas para formulação da agenda de políticas públicas

Complementando a definição metodológica, recomendou-se a institucionalização de um rol de temas de cunho fisco-tributário, considerados relevantes para formulação de uma agenda de intenções para viabilizar a intervenção do órgão fazendário neste seguimento.

A pauta da agenda levou em consideração a conjuntura atual no que tange as questões de natureza institucional, legal e de gestão fisco-tributária em discussão e aplicação no sistema tributário brasileiro, em particular os aspectos relativos à capacidade gerencial dos municípios acerca do tema.

Chegou-se, portanto, a proposição de uma lista de temas recomendados para formulação da agenda de políticas públicas de natureza tributária na esfera municipal, quais sejam:

- estrutura organizacional do órgão fazendário,
- processos, procedimentos e rotinas operacionais,
- composição, capacitação e motivação da equipe técnica,
- constituição e desenvolvimento de um núcleo de estudos econômico-fiscal (inteligência fiscal),
- aperfeiçoamento da legislação tributária,
- tecnologia e gestão da informação & geoprocessamento e referenciamento (orientada a gestão econômico-fiscal municipal),
- metodologia de estimação da receita e potencial de arrecadação,
- monitoramento e controle das transferências intergovernamentais,
- avaliação periódica dos efeitos gerados pelos incentivos fiscais sobre as receitas e o desenvolvimento econômico do município,
- integração das políticas tributárias e de desenvolvimento econômico e social realizadas no âmbito do município,

- descentralização e aperfeiçoamento do sistema de atendimento aos contribuintes, da transparência fiscal e da ouvidoria fazendária,
- coordenação interinstitucional das ações de fiscalização referentes exercício do poder de polícia no âmbito municipal,
- desenvolvimento dos procedimentos referentes aos métodos, técnicas e estratégias de auditoria tributária,
- aperfeiçoamento do processo referente à inscrição de créditos tributários (devidos à fazenda pública) no cadastro da dívida ativa e cobrança administrativa e judicial,
- Procuradoria municipal especializada em assuntos fazendários,
- relacionamento institucional com o Poder Judiciário, mais especificamente, sobre o tema “vara da fazenda publica municipal”,
- intercâmbio da fazenda local com outros órgãos fazendários, em especial os de cidades com semelhança econômica e demográfica.

3. Identificação dos tributos e definição dos instrumentos

Neste tópico, definiram-se perfis de identificação dos tributos de competência dos municípios, conforme definido na legislação brasileira, levando-se em consideração os três tipos de impostos passíveis de institucionalização, e ainda a espécie tributária “taxa”, acompanhados de recomendações acerca de instrumentos gerenciais que apresentam alto potencial de geração de impacto sobre a estrutura fazendária e os resultados em termos de aumento de arrecadação de receita.

5.2.2 – MONITORAMENTO E CONTROLE DAS RECEITAS MUNICIPAIS

Acerca desse tópico sugeriu-se a definição de metodologia para monitoramento e controle das receitas municipais advindas das transferências constitucionais oriundas da repartição tributária de caráter intergovernamental, apresentou-se alguns conceitos fundamentais relacionados ao tema, foram discutidos aspectos relativos às normas jurídicas que norteiam as transferências automáticas federais e estaduais, bem como identificou-se o caminho institucional das bases de dados e das competências para a realização dos procedimentos relacionados às transferências.

5.2.3 – ESTIMAÇÃO DAS RECEITAS GOVERNAMENTAIS

Sobre o tema, discorreu-se acerca da conceituação e da classificação doutrinária e jurídica da receita pública, discutiu-se sobre as considerações e determinações advindas da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal referentes a obrigatoriedade de se promover a estimação das receitas em bases técnicas e legais e, ainda apresentou-se uma modelo metodológico de estimação que utiliza procedimentos técnicos compatíveis com as informações e condições técnicas vigentes nas áreas de planejamento e gestão fazendária no âmbito dos governos municipais. Ressaltamos, no entanto, que acerca deste último, não existe “fórmula mágica” ou “modelo ideal”, mas tão somente propostas reconhecidas pela doutrina majoritária que recomendam sempre considerar as características e especificidades locais. Pois, “a consistência da metodologia de estimação de receitas exige que se tenha

equipe técnica qualificada, bases de dados confiáveis e acessíveis, acompanhamento do nível de atividade econômica, conhecimento da inflação projetada, informações a respeito de possíveis mudanças no modo de organização e condução da gestão fazendária, bem como das normas legais específicas de cada uma das receitas em relação as quais são determinados os elementos essenciais à preparação do modelo de projeção, como por exemplo: a base de cálculo, as alíquotas, a política de incentivos tributários e gestão da dívida ativa, e os prazos de arrecadação”. Silva(2007).

5.2.4 – POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS

Acerca deste tópico foram definidos os conceitos e apresentada a metodologia básica para o cálculo do potencial de arrecadação de receitas próprias ou capacidade tributária da economia municipal, compreendendo o valor máximo de arrecadação que pode ser obtido quando considerado a exploração das bases tributárias próprias de um determinado governo local ao se supor a possibilidade de plena eficiência na exploração destas bases e tendo como referência o conjunto de regras jurídicas ordenadoras do sistema tributário vigente.

Convém ressaltar, que sobre o tema a literatura especializada disponibiliza um leque de metodologias para a mensuração da capacidade tributária ou potencial de arrecadação, adotando como regra a definição de procedimentos comparativos entre jurisdições subnacionais ou governos nacionais, sendo algumas delas produzidas ou divulgadas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI.

Dessa forma, considerando as variáveis econômicas, que determinam a capacidade tributária, tais como: PIB, PIB industrial, renda per capita, distribuição de renda, grau de urbanização, dentre outros; a extensão desses objetivos instiga a configuração de diferenciação entre a noção de limite potencial máximo da arrecadação (capacidade tributária), e a institucionalização de um indicador de eficácia tributária (esforço fiscal), ou seja, a relação entre arrecadação tributária efetiva e o potencial máximo de arrecadação estabelecido. É importante esclarecer que este indicador não pode ser confundido com o indicador de eficiência da arrecadação tributária, tendo em vista que este engloba os custos de arrecadação no cômputo da apuração da receita arrecadada.

5.2.5 – IMPACTOS DE INVESTIMENTOS SOBRE AS RECEITAS MUNICIPAIS

Neste tópico, em face das particularidades que permeiam cada caso, o desenvolvimento dos estudos acerca do tema limitou-se a apresentar “notas” sobre o método de estimação do impacto tributário na receita dos governos locais decorrentes da realização de projetos de investimento produtivo e desenvolvimento econômico no âmbito do território municipal. Esclarece-se que a restrição do método deve-se a dificuldade de se estabelecer uma metodologia única que possa considerar a estimação de modo independente, sem considerar as variáveis que envolvem cada tipo de projeto de investimento. Sendo, portanto, necessário para identificar-se a modelagem e os aspectos de definição do método, que se conheçam os objetivos esperados para cada projeto de investimento.

Na esteira dessa observação, infere-se que o quadro institucional-legal que norteia o sistema tributário deve ser encarado como fator central na determinação dos efeitos que se pretende mensurar. Pois, a definição da política tributária vigente é essencial para que sejam estabelecidas as bases de incidência e perfil das alíquotas, definição das renúncias fiscais com base nas receitas projetadas para serem auferidas pelo projeto, o fato gerador, e ainda

os mecanismos de distribuição das competências para dispor sobre a matéria e a arrecadação tributária, por tudo isso, entende-se que a definição desse método apresenta implicações de relevante impacto sobre o detalhamento dos procedimentos metodológicos que devem ser adotados na estimativa desse tipo de receitas quando comparadas aos resultados projetados.

5.3 – GESTÃO FINANCEIRA

Por gestão das finanças públicas entende-se o conjunto de operações que visam diretamente a alcançar os fins próprios da administração governamental.

Neste tópico o escopo do projeto teve por fim definir normas visando a ordenar as despesas com base no estabelecimento de rotinas customizadas que permitam o controle de forma integrada, a fim de associar o empenho das despesas ao fluxo de desembolso financeiro, objetivando cumprir o cronograma de execução mensal de desembolso orçamentário em equilíbrio com o financeiro, para tanto, recomendamos a adoção de um modelo de quadro de detalhamento das receitas e despesas que ficasse à disposição de cada unidade orçamentária e fosse monitorado e controlado pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento.

O ciclo de gestão da Fazenda Pública é muito importante no estudo da gestão financeira, ou seja, do fluxo de entradas e saídas de numerário, dos meios para obtenção dos recursos necessários às aplicações e dos métodos de satisfação dos desembolsos em tempo oportuno a fim de estabelecer o desejado equilíbrio.

Pois, a principal dificuldade neste setor é exatamente a promoção do equilíbrio das finanças públicas, uma vez que em face da ausência de adequados mecanismos de planejamento e gestão de fluxo de caixa, via de regra os governos acabam gastando mais do que podem arrecadar, contribuindo assim com o aumento do endividamento público e ocasionando sérias dificuldades e frustrações para a sociedade que contribui e anseia por investimentos públicos, que geralmente deixam de ocorrer por insuficiência de recursos financeiros decorrentes de inadequadas práticas de gestão.

5.3.1 – PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

No âmbito governamental a existência de programação financeira consiste em exigência legal, dessa forma o gestor deve elaborar a programação financeira compreendendo a organização sistemática das finanças públicas visando a estruturar as despesas que serão liquidadas e pagas ao longo do ano, tendo como parâmetro a previsão da receita, os limites orçamentários da despesa e sua demanda, bem como a tendência do resultado do exercício, no intuito de manter o fluxo de caixa do Tesouro durante o exercício financeiro de modo a assegurar às unidades orçamentárias os recursos suficientes e em tempo oportuno à execução dos programas de trabalho, mantendo, dessa forma, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, a fim de prevenir eventuais insuficiências que poderiam resultar em déficit da execução orçamentária.

Seguindo a lógica do princípio da unidade de tesouraria, sugeriu-se como modelo para o município de Duque de Caxias e adoção do método de programação financeira executado por meio de sistema próprio, tendo como órgão central a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento.

Dessa forma a arrecadação de todas as receitas³ do Município far-se-á na forma disciplinada pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Municipal na(s) agência(s) bancárias autorizadas, na(s) qual(is) deverá ser mantido, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas formalmente processadas e dentro dos limites estabelecidos na programação financeira.

5.3.2 - DIRETRIZES DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

Propôs-se a institucionalização de diretrizes gerais da programação financeira da despesa autorizada na Lei de Orçamento Anual fixadas em decreto municipal, cabendo à Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, por meio de ato próprio com a devida anuência do Sr. Prefeito, aprovar o limite global de saques de cada Unidade Orçamentária de acordo com o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Municipal, observando o seguinte:

- a. Ocorrendo alteração do limite global de saques, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária;
- b. Devem ser considerados, na execução da programação financeira os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os Restos a Pagar, além das despesas autorizadas na Lei de Orçamento anual;
- c. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental ao orçamento anual, e os compromissos financeiros, inclusive quando financiados por operações de crédito internas ou externas, permanecendo subordinados aos limites estabelecidos na programação financeira de desembolso aprovada;
- d. As transferências para entidades supervisionadas, inclusive quando decorrentes de receitas vinculadas ou com destinação especificada na legislação vigente, constarão de limites de saques aprovados para a unidade orçamentária à qual os créditos sejam atribuíveis, de acordo com o cronograma aprovado;
- e. A restituição de receitas orçamentárias, descontadas ou recolhidas a maior, e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal, dedutíveis da arrecadação, qualquer que tenha sido o ano da respectiva cobrança, serão efetuados como anulação de receita, mediante expresso reconhecimento do direito creditório contra a Fazenda Municipal (Procuradoria Geral do Município), pela autoridade competente, a qual, observado o limite de saques específicos estabelecido na programação financeira de desembolso;
- f. Os restos a pagar constituirão item específico da programação financeira, devendo o seu pagamento efetuar-se dentro do limite de saques fixado; e reverterem à dotação a importância da despesa anulada no exercício.

³ Entende-se por receita todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes.

5.3.3 - DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

A destinação dos recursos consiste no processo pelo qual, às receitas públicas, são vinculadas administrativamente a uma despesa específica ou a qualquer que seja a aplicação de recursos, desde a previsão da receita até o efetivo pagamento das despesas constantes dos programas e ações governamentais.

Dessa forma o modelo proposto consiste no estabelecimento de uma rotina que prescreve, ao se fixar a despesa, que se inclua, na sua classificação, a destinação de Fonte de Recursos que irá financiá-la, conjuntamente com a Natureza da Despesa, Programa de Trabalho e outras classificações. Tratamento correspondente é dado às Receitas, cuja destinação é determinada pela combinação entre a classificação por Natureza da Receita e o código indicativo da Destinação de Recursos.

Pois, na execução orçamentária, a codificação da destinação da receita dá a indicação da vinculação, evidenciando, a partir do ingresso, as destinações dos valores. No caso da realização da despesa, deve estar demonstrada qual a fonte de financiamento da mesma, estabelecendo-se a interligação entre a receita e a despesa.

Assim, no momento do recolhimento/recebimento dos valores, é feita a classificação por Natureza de Receita e Destinação de Recursos, sendo possível determinar a disponibilidade para alocação discricionária pelo gestor público, e aquela reservada para finalidades específicas, conforme vinculações estabelecidas e apresentadas no modelo a seguir.

Quadro 4. Modelo de destinação vinculada

Natureza das Receitas			Destinação dos Recursos			Natureza das Despesas		
Código	Descrição	Valor	Código	Descrição	Valor	Código	Descrição	Valor
1112.02.00	IPTU	1.000,00	0100	Recursos Próprios	1.250,00	31.90.11.00	Vencimentos	800,00
1113.05.00	ISS	250,00				33.90.30.00	Mat. consumo	450,00
Total		1.250,00	Total		1.250,00	Total		1.250,00

5.3.4 - GESTÃO DO FLUXO DE CAIXA

No contexto de gestão das finanças públicas, a adequada administração financeira dos recursos caracteriza-se em centralizar a captação, a aplicação e a distribuição eficiente dos ingressos públicos, para que o ente governamental possa operar em conformidade com os objetivos e as metas propostas pelos gestores públicos ao planejar o orçamento.

Na função de instrumento técnico característico e possivelmente o mais importante dessa atividade, o fluxo de caixa consiste em importante ferramenta de gestão utilizada pelo gestor financeiro como o objetivo de apurar e totalizar os ingressos e os desembolsos financeiros da entidade, num determinado momento, prevendo assim se haverá excedentes ou escassez de recursos em caixa, em face do nível desejado pelo Órgão.

É importante mencionar que acerca do fluxo de caixa não há previsão legal que determine à sua elaboração no setor público e/ou privado, dessa forma, a opção pela utilização desse importante instrumento consiste em decisão gerencial, com fundamento na técnica de gestão financeira com amparo na doutrina contábil e administrativa.

Sugeriu-se a adoção do sistema de projeção de fluxo de caixa, de forma que o Poder Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso desdobrando as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Assim, seguindo o disposto na lei de responsabilidade fiscal - LRF e ainda a orientação conceitual acerca das técnicas de elaboração de planilhas de projeção de fluxo de caixa, sugerimos a implantação dos seguintes modelos.

Quadro 5. Projeção das Metas da Receita por Bimestre

	TIPOS DE RECEITAS	1º Bim	2º Bim	3º Bim	4º Bim	5º Bim	6º Bim	Total Ano
	RECEITAS CORRENTES							
	- Receita Tributária							
O	- Receita de Contribuições							
R	- Receita Patrimonial							
Ç	- Receita Agropecuária							
A	- Receita Industrial							
M	- Receita de Serviços							
E	- Transferências Correntes							
N	- Outras Receitas Correntes							
T	Total Corrente (1)							
Á	RECEITAS DE CAPITAL							
R	- Operações de Crédito							
I	- Alienação de Bens							
A	- Transferências de Capital							
	- Outras Receitas de Capital							
	Total Capital (2)							
	Total Orçamentária (3) = (1) + (2)							
	RECEITAS EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS							
E	- Depósitos							
X	- Cauções							
T	- Retenções							
R	- Consignações							
A	- Outras							
	Total Extra-orçamentária (4)							
	Total Geral (3) + (4)							

Quadro 6. Acompanhamento das Metas Bimestrais de Arrecadação

Bimestres	Meta Prevista Receita (R\$) (1)	Meta Realizada Receita (R\$) (2)	Diferença (+/-) (2) – (1)	Medidas de Combate à evasão e à sonegação (*)	Cobrança Administrativa		Ações Ajuizadas	
					Qtd.	Valor R\$	Qtd.	Valor R\$
1º Bim								
2º Bim								
3º Bim								
4º Bim								
5º Bim								
6º Bim								
Total								

(*) Legenda:

1. Recadastramento do IPTU
2. Revisão da Planta Genérica de Valores
3. Autuação dos Contribuintes inadimplentes
4. Campanhas de arrecadação

5.3.5 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

Estabeleceu-se, portanto, que a aprovação da programação financeira de desembolso para o exercício financeiro, a fim de ajustar as necessidades da execução do orçamento ao fluxo de caixa do Tesouro Municipal, e obter um fluxo financeiro mais apropriado com a política fiscal e monetária do governo, ficou sob a competência da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, por meio da Subsecretaria de Receita.

Dessa forma, cada Secretaria ou Órgão terá prazo determinado definido em decreto de programação financeira ou suas instruções complementares, para elaboração de seu cronograma de desembolso, utilizando formulário próprio distribuído pelo órgão central do sistema.

5.4 - ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO GERENCIAL DA PMDC

Considerando a necessidade da administração municipal de estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação mensal da execução orçamentária e financeira em compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual do Município, e ainda, promover a adequação e o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados no intuito de possibilitar informações otimizadas na elaboração e apresentação para fins gerenciais do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, previstos na lei de responsabilidades fiscal - LRF, sugerimos a implantação consolidada dos relatórios simplificados, conforme os modelos propostos e disponíveis no relatório principal do projeto.

6. INTELIGÊNCIA FISCAL

Neste seguimento sugeriu-se a institucionalização de um departamento específico vinculado à Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, que ficaria encarregado de realizar ações que contribuíssem efetivamente para melhoria dos resultados do município ,para tanto, propôs-se, objetivamente o seguinte:

- Realização de concurso público para seleção de novos servidores públicos que formariam um quadro de gestores em políticas públicas, sem vícios, e capacitados para atuar nos seguintes seguimentos: gestão e monitoramento das despesas públicas; gestão e monitoramento das receitas públicas; estudo de potencialidades de natureza econômica e fiscalização da arrecadação tributária.
- Implementação de sistema informatizado que tivesse acesso a base de dados do município para fins de auditoria e cruzamento, possibilitando a geração de relatórios de exceção;
- Monitoração dos dados constantes dos relatórios de gestão orçamentária e financeira;
- Avaliação do cumprimento das metas dos planos e orçamentos com os dados apontados nos relatórios monitorados;
- Avaliação do potencial de arrecadação em confronto com as metas de fiscalização, a fim de identificar fragilidades no sistema de fiscalização e possíveis evasões de receitas que deveriam ser arrecadadas.
- Sugestão de medidas de ajustes a fim de otimizar os resultados da gestão municipal, amparados em informações fidedignas e obtidas por meio de critérios definidos com base técnica e que desse apoio as decisões gerenciais a serem tomadas pelos gestores.

7. IMPLANTAÇÃO DAS NOVAS ROTINAS ESTABELECIDAS

Esta etapa consistiu na implementação com base em cronograma proposto, das normas e dos fluxos de processos estabelecidos nas etapas anteriores, bem como a realização de treinamento dos servidores da Prefeitura de Duque de Caxias envolvidos no fluxo dos processos estabelecidos, com vistas ao perfeito entendimento e visando a execução do mesmo.

7.1 - METODOLOGIA

A metodologia utilizada consistiu no desenvolvimento das atividades a seguir relacionadas:

- a. Implantação das normas e dos fluxos dos processos desenvolvidos ao longo da execução do escopo do projeto, em regime de franca cooperação e participação dos gestores municipais envolvidos nos trabalhos.
- b. Inserção e aperfeiçoamento dos gestores e demais servidores municipais por meio da realização de seminários, treinamentos e cursos de extensão atinentes ao objeto do projeto desenvolvido, em particular, nas disciplinas relativas a programação e execução orçamentária e financeira, finanças e contabilidade pública, prestação de contas e auditoria governamental, conforme a seguir.

Item	Descrição	Carga horária
1.	Seminário visando a apresentação do escopo do projeto e das propostas sugeridas.	6h
2.	Seminário versando sobre tópicos relacionados a Finanças e Administração Pública	6h
2.	Curso de Planejamento e Execução Orçamentária e Financeira	16h
3.	Curso de Finanças e Contabilidade Pública	16h
4.	Curso de Prestação de Contas e Auditoria Governamental	16h

8. CONCLUSÃO E RESULTADOS

Ao término do projeto acreditamos ter contribuído positivamente para o aperfeiçoamento das rotinas administrativas da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, em especial apresentando soluções e propostas para:

- a. Consolidação de normas e diretrizes orçamentárias e o assessoramento na revisão da Lei do Plano Plurianual e na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual ;
- b. Estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução orçamentária, compatibilizando com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, considerando os aspectos previstos na legislação pertinente, em especial, a lei de responsabilidade fiscal - LRF;
- c. Propondo melhorias para elaboração e apresentação para fins gerenciais do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, previstos na LRF.
- d. Aperfeiçoamento institucional do órgão gestor da política tributária de modo a comportar um setor “preparado para” e “especializado em” desenvolvimento de estudos econômico-fiscais, de modo a tornar possível o planejamento, o monitoramento e a avaliação dessas ações.
- e. Definição de normas visando ao ordenamento das despesas, objetivando a sua agilização por meio da descentralização, com o estabelecimento de rotinas customizadas que permitam o controle de forma integrada, associando o empenho das despesas ao fluxo de desembolso financeiro, na busca do estabelecimento e cumprimento do cronograma de execução mensal de desembolso orçamentário, em equilíbrio com o financeiro.
- f. Projeção e controle da execução bimensal dos desembolsos, identificados por fonte de recursos e unidades administrativas primárias, de acordo com a estrutura administrativa da PMDC;
- g. Compatibilização entre os valores orçados e os desembolsos realizados a fim de atender ao controle das atividades previstas por meio de sistema de projeção de fluxo de caixa;
- h. Atender os anseios de otimização e funcionalidade dos relatórios atinentes às áreas de administração tributária, orçamentária e financeira que devem ser disponibilizados, bem como promover a adequação das rotinas processuais do sistema informatizado implantado.

- i. Capacitação dos servidores públicos que atuam, nos diversos órgãos que compõem a estrutura do sistema de planejamento e execução orçamentária e financeira do governo municipal.

Diante do exposto entendemos que a continuidade e o aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de gestão tributária, orçamentária e financeira, conforme propostos no projeto em tela, serão de grande valia para dar suporte ao desenvolvimento local de Duque de Caxias.

9 BIBLIOGRAFIA

Baleeiro. Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 11ª Ed. Rio de Janeiro. Forense, 1976.

Dalton, Hugh. *Princípios de Finanças Públicas*. 2ª Ed. Rio de Janeiro. FGV, 1970

Jund, Sergio. *Administração Financeira e Orçamentária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus/Elsevier, 2007.

Jund, Sergio. *Direito financeiro e orçamento público*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus/Elsevier, 2007.

Branco, Jorge Vasconcellos (2006), Relatório de Programação Orçamentária no âmbito do Projeto de Modernização da Administração Tributária da PMDC, mimeo.

Silva, Mauro Santos (2007), Relatório Econômico-financeiro no âmbito do Projeto de Modernização da Administração Tributária da PMDC, mimeo.

<http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/web/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>, 24-07-2007.

10. RESENHA BIOGRÁFICA

Sergio Lopes Jund Filho, é mestre em Administração Pública formado pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas – EBAPE/FGV, bacharel em ciências contábeis com especialização em auditoria e finanças públicas. É professor e coordenador de cursos de MBA promovidos pela EBAPE/FGV. Diretor da Business Consulting Auditoria & Consultoria Empresarial LTDA. Endereço: Rua São José, 90 – 1004/05 - Centro, Código Postal: 20010-020, Ciudad: Rio de Janeiro, País: Brasil, Telefones: 55 (21) 2224-0324, FAX: 55 (11) 2224-0324, e-mail: sergiojund@uol.com.br e sergiojund@fgvmail.br.

11. LISTA DE QUADROS

Número	Descrição	Páginas
1	Organograma Orçamentário da PMDC	9
2	Fluxo do processo de Elaboração da Proposta Orçamentária	11
3	Fluxo da descentralização Orçamentária e Financeira	12
4	Modelo de destinação vinculada	19
5	Projeção das metas de Receita por Bimestre	20
6	Acompanhamento das Metas Bimestrais de Arrecadação	21