

**CAPITÃO QOPM VINICIUS FARIAS LOBO**

**FUNDO ROTATIVO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ:  
PROPOSTA DE VINCULAÇÃO DE PARCELA DOS RECURSOS DESTINADOS  
AOS BATALHÕES ÀS COMPANHIAS DESTACADAS**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Planejamento em Segurança Pública.

**Orientadora metodológica:** Professora Doutora Sônia Maria Breda.

**Orientador de conteúdo:** Ten.-Cel. QOPM Julio Ozga Nóbrega.

**CURITIBA  
2009**

*Agradeço aos meus pais Alceu e Solange Farias Lobo, que me prumaram, com seu exemplo, no caminho do bem; à minha esposa, companheira e cúmplice Débora Moreira Lobo; e ao meu filho Vitor Moreira Lobo, em quem me fortaleço a cada dia, por terem me sustentado na transposição desta difícil etapa da minha vida profissional.*

*Dedico este trabalho ao Sr. Ten.-Cel. PM RR RUBENS LEÃO, Oficial de conduta ilibada e sabedoria ímpar, verdadeiro exemplo, que me ensinou os primeiros passos na atividade orçamentária; e ao Sr. Ten.-Cel. PM RR JOSÉ ANTONIO FERNANDES, Oficial visionário e sempre à frente do seu tempo, com quem orgulhosamente servi durante dez anos de minha vida profissional e que sempre me incentivou a buscar constante aperfeiçoamento.*

*“ Enquanto viveres,  
sede homem de bem e de ação”*

*Eloy Contín Ribeiro*

## RESUMO

Estudo aplicado sobre o Fundo Rotativo da Polícia Militar do Paraná, com o objetivo de propor fixação de vínculo percentual para destinação dos recursos do Fundo Rotativo recebidos pelos Batalhões, às Companhias policiais militares. Enfoca os aspectos doutrinários do orçamento público e a estrutura orçamentária da Polícia Militar do Paraná. Evidencia que os recursos provenientes do Fundo Rotativo, destinados aos Batalhões Policiais Militares, em geral, não são destinados às Companhias destacadas da capital e do interior do Estado. Identifica as necessidades das Companhias destacadas que podem ser sanadas com recursos do Fundo Rotativo; e, a partir daí, elabora propostas de fixação de meios de confirmação da execução dos recursos pelas Companhias destacadas; propõe parâmetros de vinculação de repasse de recursos do Fundo Rotativo, pelos gestores, às Companhias destacadas; e propõe alterações na legislação atinente ao Fundo Rotativo a fim de que a vinculação possa ser implementada, fiscalizada, controlada e avaliada. Fundamenta as propostas em pesquisa documental, bibliográfica e de campo, cuja coleta de dados se efetiva mediante questionário, composto por 10 (dez) questões de múltipla escolha encaminhado por malote, a todos os 52 (cinquenta e dois) Comandantes de Companhias destacadas da capital e do interior do Estado, formulado a partir do referencial teórico e da experiência do pesquisador. Demonstra os resultados relevantes da pesquisa em relação ao percentual de repasse de recursos do Fundo Rotativo às Companhias destacadas, que atinge apenas 37% do total, segundo os entrevistados; assim como a evidente necessidade dos comandantes de Companhias destacadas de receberem os recursos do Fundo Rotativo, pois 97% dos entrevistados o consideram de vital importância. Como produto desta pesquisa, apresenta propostas de fixação de meios de confirmação da execução dos recursos pelas Companhias destacadas; estabelece parâmetros de vinculação de repasse de recursos do Fundo Rotativo, pelos gestores, às Companhias destacadas e propõe alterações na legislação atinente ao Fundo Rotativo a fim de que a vinculação possa ser implementada

Palavras-chave: Orçamento Público. Fundo Rotativo da Polícia Militar. Vinculação de Recursos.

## **ABSTRACT**

An applied study about the Police Force Revolving Fund, with the objective to purpose a fixing percentile link to the destination of the Revolving Fund money received by the Battalions, to the Police Force Companies. Focuses, initially, the doctrinal aspects of the public budget and the budget structure of the Police Force in Parana State; then it evidences that the money proceeding from the Revolving Fund, destined to the Police Force Battalions, in general, is not destined to the advanced Companies in the State Capital, as well as the countryside state's; it also identifies the advanced Companies needs that may be achieved by the money from the Revolving Fund; and to finish, it prepares proposals to the fixing of the confirmation ways to the use of the money by the advanced Companies; purposes parameters on the pass link of the Revolving Fund money, by its managers, to the advanced Companies; and, finally, purposes changes on the linked legislation to the Revolving Fund, so the linking may be implemented, monitored, controlled and evaluated. Based the purposes on documentary, bibliographic, and field research, whose data collection gets effective by using a questionnaire compose by 10 (ten) multiple choice questions sent by pouch, to all the 52 (fifty-two) Advanced Company Leaders in the state capital and in the state countryside, being formulated from the theoretical reference point and from the researcher expertise. It shows the research relevant results in relation to the percentile of the money from Revolving Fund pass to the advanced Companies, that today matches 37% of its total, according to the interviewed people; as well as the evident need of the advanced companies leaders in receiving the money from the Revolving Fund, once 97% of the interviewed people consider it extremely important. As a result of this research, hereby proposals on the fixing of the confirming ways to the execution of the resources by the advanced Companies; establishment of parameters on the linking of the pass of the money from the Revolving Fund by its managers to the advance Companies and changes on the linked legislation to the Revolving Fund so the linking can be implemented.

**Key Words:** Public Budget. Police Force Revolving Fund. Linking Resources.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – THOMAS MORE.....	23
FIGURA 2 – JACQUES-BÉNIGNE BOSSUET.....	24
FIGURA 3 – ORGANOGRAMA DA DIRETORIA DE FINANÇAS DA PMPR.....	67
FIGURA 4 – ORGANOGRAMA DA 6ª SEÇÃO DE ESTADO-MAIOR (PM/6).....	68

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 -	TEMPO EM QUE O OFICIAL COMANDA A CIA .....	78
GRÁFICO 2 -	RECEBIMENTO DE ALGUM RECURSO FINANCEIRO PARA MANUTENÇÃO DA CIA .....	79
GRÁFICO 3 -	CONHECIMENTO, PELOS COMANDANTES DE CIAS DA EXISTÊNCIA DO FUNDO ROTATIVO .....	80
GRÁFICO 4 -	RECEBIMENTO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO PELOS COMANDANTES DE CIAS DESTACADAS.....	81
GRÁFICO 5 -	GRAU DE IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDO PELOS COMANDANTES DE COMPANHIA AOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO .....	88
GRÁFICO 6 -	FACILIDADE DE AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO NA CIDADE ONDE ESTÁ SEDIADA A CIA .....	95
GRÁFICO 7 -	FACILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS NA CIDADE ONDE ESTÁ SEDIADA A CIA .....	95



## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	VALORES RECEBIDOS PELOS COMANDANTES DE COMPANHIAS DO CPI ORIUNDOS DO FUNDO ROTATIVO –2006 – 2008 .....	82
TABELA 2 -	VALORES RECEBIDOS PELOS COMANDANTES DE COMPANHIAS DO CPC ORIUNDOS DO FUNDO ROTATIVO –2006 – 2008 .....	83
TABELA 3 -	VALORES REPASSADOS ÀS UNIDADES REFERENTES AO FUNDO ROTATIVO – 2006 .....	84
TABELA 4 -	VALORES REPASSADOS ÀS UNIDADES REFERENTES AO FUNDO ROTATIVO – 2007.....	85
TABELA 5 -	VALORES REPASSADOS ÀS UNIDADES REFERENTES AO FUNDO ROTATIVO – 2008.....	86
TABELA 6 -	MATERIAIS DE CONSUMO NECESSÁRIOS ÀS CIAS DESTACADAS CUJA DISPONIBILIDADE PARA USO É DEFICIENTE – 2009 .....	89
TABELA 7 -	SERVIÇOS DE TERCEIROS NECESSÁRIOS ÀS CIAS DESTACADAS CUJA CONTRATAÇÃO É DEFICIENTE – 2009 .....	89

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABOP</b>	– Associação Brasileira de Orçamento Público
<b>ADCT</b>	– Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>APMG</b>	– Academia Policial Militar do Guatupê
<b>BPM</b>	– Batalhão de Polícia Militar
<b>CCB</b>	– Comando do Corpo de Bombeiros
<b>CFAP</b>	– Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças
<b>Cia</b>	- Companhia
<b>CIPM</b>	– Companhia Independente de Polícia Militar
<b>COP</b>	– Coordenação do Orçamento e Programação
<b>CPC</b>	– Comando do Policiamento da Capital
<b>CPI</b>	– Comando do Policiamento do Interior
<b>DEAM</b>	– Departamento Estadual de Administração de Materiais
<b>DECOM</b>	– Departamento Estadual de Construções, Obras Públicas e Manutenção
<b>DETO</b>	– Departamento Estadual de Transporte Oficial
<b>DF</b>	– Diretoria de Finanças
<b>FUMPM</b>	– Fundo de Modernização da Polícia Militar
<b>FUNCB</b>	– Fundo do Corpo de Bombeiros
<b>FUNRESTRAN</b>	– Fundo de Reequipamento de Trânsito
<b>GPS</b>	– Grupos de Planejamento Setoriais
<b>LCD</b>	– Liberação de Cotas de Despesa
<b>LDO</b>	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	- Lei Orçamentária Anual
<b>LOB</b>	- Lei de Organização Básica
<b>LRF</b>	– Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MCO</b>	– Movimentação de Crédito Orçamentário
<b>OPM</b>	– Organização Policial Militar
<b>PMPR</b>	– Polícia Militar do Paraná
<b>PM/1</b>	– 1ª Seção de Estado-Maior
<b>PM/6</b>	– 6ª Seção de Estado-Maior
<b>PPA</b>	– Plano Plurianual

- QDD** – Quadro de Detalhamento de Despesa
- SEFA** – Secretaria da Fazenda
- SESP** – Secretaria do Estado de Segurança Pública
- SIAF** – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
- STN** – Secretaria do Tesouro Nacional
- UFPR** – Universidade Federal do Paraná
- UO** – Unidade Orçamentária

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA .....	17
1.2 JUSTIFICATIVA .....	18
1.3 OBJETIVOS .....	19
1.3.1 Objetivo Geral .....	19
1.3.2 Objetivos Específicos .....	20
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	21
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	21
2.2 FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	27
2.2.1 Conceito e Características .....	27
2.2.2 Princípios Orçamentários .....	29
2.2.2.1 Princípio da Universalidade .....	29
2.2.2.2 Princípio da Unidade .....	30
2.2.2.3 Princípio da Exclusividade .....	31
2.2.2.4 Princípio da Anualidade .....	31
2.2.2.5 Princípio da Especificação .....	32
2.2.2.6 Princípio da Programação .....	34
2.2.2.7 Princípio do Equilíbrio Orçamentário .....	35
2.2.2.8 Princípio da Clareza .....	36
2.2.2.9 Princípio da Exatidão .....	36
2.2.2.10 Princípio da Legalidade .....	36
2.2.2.11 Princípio da Publicidade .....	36
2.2.3 Estrutura Orçamentária no Brasil .....	37
2.2.3.1 Plano Plurianual .....	38
2.2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias .....	39
2.2.3.3 Lei Orçamentária Anual .....	41
2.2.4 O Orçamento-Programa .....	43
2.2.4.1 Receita Pública .....	45
2.2.4.2 Classificação da Receita .....	47
2.2.4.3 Estágios da Receita .....	48
2.2.4.4 Despesa Pública .....	49
2.2.4.5 Classificação da Despesa .....	50
2.2.4.6 Estágios da Despesa .....	51
2.3 A ORGANIZAÇÃO POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ .....	52
2.3.1 A estrutura organizacional da Polícia Militar do Paraná .....	52
2.3.2 A estrutura orçamentária da Polícia Militar .....	54
2.3.3 O ciclo orçamentário na Polícia Militar .....	57
2.3.3.1 1ª Fase - elaboração .....	57
2.3.3.2 2ª Fase - aprovação .....	61
2.3.3.3 3ª Fase - execução .....	63
2.3.3.4 4ª Fase – controle e avaliação .....	65
2.3.4 A Diretoria de Finanças da Polícia Militar .....	66
2.4 O FUNDO ROTATIVO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ .....	69
2.4.1 Fonte de recursos .....	70
2.4.2 Administração dos recursos .....	70
2.4.3 Aplicação dos recursos .....	71
2.4.4 Comprovação da despesa .....	72
2.4.5 Prestação de contas .....	73
2.4.6 Prazos .....	74

2.4.7 Acompanhamento, fiscalização e auditoria	75
<b>3 METODOLOGIA</b>	76
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	78
4.1 DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO	78
4.2 NECESSIDADES DAS COMPANHIAS DESTACADAS QUE PODEM SER SANADAS POR MEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO	87
<b>5 PROPOSTAS</b>	91
5.1 PROPOSTA 1	91
5.2 PROPOSTA 2	93
5.3 PROPOSTA 3	96
<b>6 CONCLUSÃO</b>	99
<b>REFERÊNCIAS</b>	103
<b>APÊNDICES</b>	105

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de pesquisa concerne à Polícia Militar, em específico à do Estado do Paraná e versará sobre alguns aspectos pontuais, hoje tidos como de suma importância neste meio corporativo, quais sejam: recursos, despesas, orçamento público, gestão orçamentária e financeira, execução orçamentária, dentre outros pertinentes a tal universo.

Genericamente e em prosseguimento à introdução do presente trabalho, cumpre fixar que a Constituição da República Federativa do Brasil reza, em seu artigo 144, parágrafo 5º, que as Polícias Militares têm a missão constitucional de atuar como polícia ostensiva e de preservação da ordem pública; então, em fiel transcrição, o aludido dispositivo diz o seguinte:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I...

II...

III...

IV...

V. Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

§ 1º...

§ 2º...

§ 3º...

§ 4º...

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em Lei, incumbe a execução da atividade de defesa civil.

Em contraponto, torna-se de bom alvitre ter em mente que à Polícia Militar do Estado do Paraná (órgão da Administração direta estatal), assim como às Polícias de outras unidades federativas nacionais cabe, de acordo com a Lei Maior pátria, responder com exclusividade, pela execução do policiamento ostensivo, fardado, de conformidade com o planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos, atuando de maneira preventiva ou repressiva, quando da iminência ou consumada perturbação da ordem, visando preservá-la ou restaurá-la, respectivamente. Outrossim, à Corporação paranaense compete, por intermédio do Comando do Corpo de Bombeiros, a realização de serviços ditos de prevenção e de extinção de incêndios, simultaneamente com os de proteção e salvamento de vidas

e materiais existentes em locais de sinistros, bem assim os de busca, salvamento e defesa civil, prestando socorro em casos de afogamento, de inundação, de desabamento; enfim, de acidentes em geral, catástrofes e calamidades públicas.

E mais: convém rememorar que a nossa Corporação Policial-Militar, para fins de desempenho de sua missão, fica sujeita à vinculação, à orientação, ao planejamento e ao controle operacional da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), sem que para tanto haja prejuízo no tocante à subordinação ao Governador do Estado.

Aliás, neste contexto, é de se ressaltar ainda que, dentro de sua estrutura organizacional, a Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR) conta com a Diretoria de Finanças, criada mediante a edição da Lei nº. 6.774, datada de 08 de janeiro de 1976; tal dispositivo, uma Lei de Organização Básica (LOB), consagra à Diretoria em apreço o *status* de órgão diretivo setorial do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, cuja finalidade é supervisionar as atividades financeiras de todos os órgãos da Corporação, por meio de distribuição de recursos aos responsáveis pelas despesas, conforme planejamento previamente estabelecido.

Aduza-se que para fazer frente ao atendimento às suas despesas de custeio e investimentos, a Polícia Militar, além dos recursos orçamentários e financeiros oriundos do Tesouro do Estado, conta com recursos provenientes do Fundo de Modernização da Polícia Militar - FUMPM, do Fundo do Corpo de Bombeiros - FUNCB, bem como dos convênios estabelecidos, em nível federal, estadual e municipal.

Em tal ponto, relembre-se: foi a partir de outubro de 2006, em decorrência da Lei nº. 14.266, de 22 de dezembro de 2003, bem como do Decreto sob nº. 3.376, datado de 21 de julho de 2004, (normatizado pela Resolução/SESP nº. 287, de 03 de agosto de 2006) que entrou em atividade o Fundo Rotativo da Polícia Militar do Paraná, cuja fonte de recursos origina-se no Fundo de Modernização da Polícia Militar (FUMPM); seu objetivo precípua é prover recursos financeiros para a manutenção administrativa dos Batalhões de Polícia Militar (BPM) e Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM), da capital e interior do Estado.

Isto, no que tange à aquisição de materiais de consumo e realização de pequenos serviços (reparos em instalações físicas e equipamentos), o que proporciona dinamismo às despesas referentes à manutenção e a reparações consideradas de pequena monta, além de propiciar a consecução de outras

atividades necessárias à operacionalização administrativa das supramencionadas Unidades/Subunidades corporativas.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Por restar prescrito na LOB que a Diretoria de Finanças é o órgão diretivo setorial do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, com a missão de supervisionar as atividades financeiras de todos os órgãos da Corporação, por meio de distribuição de recursos aos responsáveis pelas despesas, conforme planejamento previamente estabelecido compete, portanto, à aludida diretoria realizar um *feed back* acerca da gestão praticada pelos responsáveis pelos recursos oriundos do Fundo Rotativo da Polícia Militar.

O problema a ser verificado neste trabalho terá como teoria guia o fato de que depois de breve tempo de operacionalização, pouco mais de dois anos, do Fundo Rotativo da Polícia Militar do Paraná, detecta-se a necessidade de se avaliar a administração dos recursos do aludido Fundo destinado aos Batalhões e Companhias Independentes de Polícia Militar da Capital e do Interior do Estado e, neste sentido, ter verdadeira noção do seu alcance no âmbito da Corporação como um todo, não apenas no universo das Unidades Operacionais, mas também em termos de descentralização às subunidades policiais.

Eis, portanto, que surge a oportunidade de trazer à discussão, como problema de pesquisa, a seguinte questão: **estariam os recursos provenientes do Fundo Rotativo da Polícia Militar sendo destinados pelos gestores – Comandantes de Unidades Operacionais Policiais Militares – de modo a atender, mesmo que insuficientemente, a todas as subunidades da Polícia Militar do Estado?**

Dessa feita, uma vez delineada a teoria que orientará o trabalho a ser realizado, tem-se que a princípio, seu desenrolar originará elementos tanto de pesquisa (fáticos) quanto documentais; em resumo, é a partir dessa mescla que buscar-se-á utilizar aqueles tendo em vista dar atenção ao aspecto quantitativo, enquanto estes, por seu turno, subsidiarão eventuais indagações que surjam a respeito da temática, ademais de dar concretude a hipóteses vinculadas à ideiação



defendida que por ventura, venham à baila durante o debate surgido em torno do supracitado problema.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A Polícia Militar paranaense, não fugindo à regra daquilo que acontece comumente a vários órgãos públicos estaduais, ressenete-se da escassez de recursos financeiros orçamentários para investimentos e custeio de atividades administrativas e operacionais.

E, a fim de enfrentar as dificuldades supracitadas é inevitável que a Corporação necessita abrigar em seus quadros, gestores de recursos financeiros dotados de visão estratégica e munidos com um mínimo de conhecimento na área de orçamento público, assim como de mecanismos e instrumentos capazes de atuar como parâmetros não só eficientes, mas eficazes o bastante para destinar devidamente recursos às suas diversas Subunidades operacionais; a reunião dessas qualidades gerenciais são ingredientes indispensáveis ao uso racional e otimizado de recursos financeiros tanto na fase de destinação e de aplicação, quanto no controle propriamente dito da citada aplicação.

Nessa perspectiva, e uma vez cientes de que membros da Polícia Militar paranaense precisam adquirir mais conhecimento a respeito de orçamento público (ramo da contabilidade que registra, controla e demonstra a execução dos orçamentos, dos atos e fatos da fazenda pública e o patrimônio público e suas variações), desfaz-se o segredo de que desafortunadamente nossa Corporação ainda enfrenta "gargalos" situacionais. Como exemplo, tem-se a falta de capacitação de pessoal quanto aos meandros da gestão do orçamento público, seja nos cursos de formação, seja naqueles de especialização e aperfeiçoamento.

Dessa feita, enquanto tal ausência de preparo persiste, faz-se necessário, preliminarmente, intensificar o controle interno sobre a atividade de execução das despesas, isto, com o objetivo primordial de preservar seus gestores, com o intuito de que estes não infrinjam os dispositivos legais que regem as despesas públicas, a exemplo de: Normas Gerais do Direito Financeiro - Lei nº 4.320/1964; Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000; Lei que estabelece normas sobre

licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná - Lei nº 15.608/2007; Lei de Licitações e Contratos - Lei nº 8.666/1993, dentre outras. Acresça-se ainda, que nessa tessitura seqüencialmente, é preciso fiscalizar a aplicação de recursos financeiros, em especial, do Fundo Rotativo da Polícia Militar, considerando-se o seu caráter descentralizado, o qual disponibiliza aos Comandantes dos Batalhões e Companhias Independentes da Polícia Militar autonomia total quanto à gestão dos recursos que lhes são destinados.

Com efeito, a efetuação deste estudo, num primeiro momento, se propõe a de modo imediato, demonstrar que recursos provenientes do Fundo Rotativo da Polícia Militar devem ser destinados não apenas aos Batalhões e Companhias Independentes da Capital e do interior do Estado, mas também às suas Subunidades, cujos comandantes constantemente precisam buscar recursos junto à comunidade, empresários, comerciantes, prefeitos, comprometendo muitas vezes seu comando, a própria instituição e a atividade de policiamento, pois quem colabora, acaba por esperar algo em troca ou um tratamento diferenciado.

Com a proposta de vinculação de parcela dos recursos às Companhias destacadas, acredita-se que não ocorrerá “quebra” de autoridade, nem tampouco dos princípios da hierarquia e da disciplina militar, bem como não se incorrerá em comprometimento da autonomia do Comandante; ao contrário, busca-se o resguardo da Corporação e de seus Comandantes de Unidades e Subunidades Operacionais.

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Objetivo Geral

Constitui objetivo geral desse estudo propor a fixação de um vínculo percentual quanto à destinação dos recursos oriundos do Fundo Rotativo da Polícia Militar, com o fito de que estes, uma vez repassados aos Batalhões Policiais Militares, também sejam destinados às Companhias destacadas dos Batalhões da capital e do interior do Estado.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

Para a consecução do Objetivo Geral, pretende-se:

- a) apresentar evidências incontestes de que hodiernamente, os recursos do Fundo Rotativo têm sido direcionados, quase que com exclusividade às sedes dos Batalhões Policiais Militares;
- b) identificar as principais necessidades existentes nas Companhias destacadas dos Batalhões da Capital e do interior do Paraná, as quais poderão vir a ser sanadas mediante a utilização de recursos oriundos do Fundo Rotativo;
- c) fixar meios confirmatórios quanto à execução dos recursos percebidos pelas Companhias destacadas;
- d) propor parâmetros cujo cerne tenha o condão de vincular determinado percentual de recursos do Fundo Rotativo da Polícia Militar repassado aos Batalhões Policiais Militares, às Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado;
- e) propor modificações pontuais na legislação que rege o Fundo Rotativo, com o intuito de que as Companhias destacadas dos Batalhões da capital e do interior do Estado passem a receber recursos provenientes do Fundo Rotativo e, por conseguinte, possam fazer frente às suas necessidades.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Desde a Idade Média (476 D.C. - queda de Roma - a 1453 D.C. - queda de Constantinopla), período em que alguns monarcas perderam a vida ou foram destituídos do poder devido ao fato de fixarem tributos sem a anuência de seus súditos, prevalece entre nós o entendimento de que a previsão de despesas e de receitas públicas deve ser aprovada antes de sua real efetivação.

Dessa feita, eis que o orçamento público originou-se a partir da Constituição inglesa, ou, Magna Carta - outorgada pelo rei João Sem Terra, em 1215 - que, em seu artigo XII, estabelecia restrições para a criação de tributos, os quais deveriam ser aprovados pelo Conselho Comum do Reino. Tal Conselho, órgão de representação da época, era composto por barões feudais e pelo clero, e ambas as classes não estavam preocupadas com as despesas do rei, mas com os tributos que este lhes impunha, fato que deu azo à imposição da tese de que só pode haver taxação se há representação política, ou seja, ensejou a instituição da figura do controle parlamentar sobre as finanças públicas; a partir daí, fácil depreender que o orçamento público teve suas origens associadas à natureza do controle como forma de impor uma limitação ao amplo poder do rei em matéria tributária.

Graças a eventos históricos tais como a Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra (1688-1689) — quando a dinastia dos Stuarts foi derrubada do poder porque, além dos problemas religiosos, não aceitavam que o Parlamento dispusesse também, sobre a destinação de tributos — a Revolução Francesa (1789-1799), assim como o surgimento do Estado liberal, é que as práticas orçamentárias foram aperfeiçoadas; a exemplo disso, o funcionamento do sistema orçamentário francês, cujas regras hoje são consideradas como princípios básicos doutrinários do orçamento público.

Destarte, temos que da principiologia básica doutrinal referente ao orçamento público consta o princípio da Anualidade, segundo o qual o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, em geral de um ano; nessa mesma trilha, ainda, os princípios da Universalidade, de acordo com o qual o

orçamento deve conter todas as receitas e despesas estatais - e o da Votação do orçamento antes do início do exercício, que pressupõe a elaboração e aprovação da Lei Orçamentária para execução no ano vindouro.

Com a vigência da Constituição francesa (1789), consagrou-se o princípio de que imposto algum poderia ser cobrado sem o consentimento da nação, premissa esta que posteriormente, em 1817, foi reforçada pela Assembléia Nacional, que passou a exigir o controle sobre os recursos públicos, fixando que as despesas ministeriais não deveriam exceder o total da dotação a cada um deles destinados. Outra inovação decorrente do Estado liberal deu-se com a separação entre as finanças do Estado e as do rei, ao revés do que ocorria nos regimes absolutistas, nos quais não se verificava tal distinção.

O filósofo humanista britânico Thomas More, ao tratar da ganância dos príncipes europeus durante o século XVI, em sua obra "A Utopia" (*De Optimo Publicæ Statu Deque Nova Insula Utopia*, em grego *utopos* = em lugar nenhum), datada de 1516, relata a manifestação de uma das personagens, Rafael Hitlodeu, acerca do comportamento e caráter daqueles que deveriam tutelar pela proteção e bem-estar das pessoas:

Ora bem, continuemos a imaginar. Suponhamos que um rei qualquer e o seu conselho estivessem reunidos, exercitando os seus espíritos, discutindo uma forma mais sutil que lhes permitiria aumentar os cofres do rei com uma grande soma de ouro. Primeiramente, um deles aconselha a que se eleve o valor da moeda sempre que o rei tenha de fazer um pagamento, e se baixe novamente, quando tiver de receber ou coletar algum dinheiro. Assim, receberá grandes quantias em pagamento de pequenas dívidas e terá de pagar uma ninharia por dívidas enormes. Outro conselheiro é de opinião que se simule uma guerra, para quando o rei tiver reunido uma grande soma serem feitas subitamente as pazes, celebradas com grandes solenidades e cerimônias religiosas, ofuscando os olhos da pobre nação que o considerará um príncipe amante e misericordioso, compadecido do derramamento de sangue dos seus homens. Outro lembrava ao rei certas leis antigas e roídas de traça que há longo tempo tinham deixado de ser postas em execução e que, como ninguém se lembra da sua existência, todos a transgridem. Aconselhava o rei, por esta razão, a exigir as multas consignadas nessas leis; sendo este um processo lucrativo e honroso, pois se procedia em nome da justiça.

Outro aconselhava-o a instaurar novas proibições sob pesadas penas e multas, especialmente as que incidissem sobre coisas que o povo não utiliza, e a isentar depois, mediante uma contribuição monetária, aqueles a quem estas proibições afetassem, pois deste modo ganharia o favor do povo e receberia o dinheiro das duas partes: em primeiro lugar, das multas que se abatem sobre os que, ávidos de lucro, transgrediram as ditas leis e, depois, da venda dos privilégios e isenções. E quanto melhor é o príncipe mais caro os venderá, pois deve vender por bom preço a um particular a concessão da liberdade de prejudicar o povo. Este argumento justifica que os venda apenas a um preço altíssimo. (MORE, 2005, p. 42)



FIGURA 1 – THOMAS MORE

Destarte, eis que a concepção inicial de orçamento, conforme já relatado anteriormente, vinculava-se às reivindicações da revolucionária classe burguesa, desejosa de que houvesse restrições aos poderes exercidos pelo soberano que, no absolutismo era visto como fonte de poder divino. Nessa perspectiva, segundo ideiação pré-concebida pelo bispo e teólogo francês *Jacques-Bénigne Bossuet* (1627-1704) na obra “Política tirada da Sagrada Escritura” (*Politique Tirée de l'Écriture Sainte*, escrita em 1679 e publicada *post mortem* em 1709), Deus delegava o poder político à monarquia, conferindo-lhe autoridade ilimitada e incontestável; aliás, à guisa de mero comento, uma vez que supracitado autor inspirou-se sobremaneira no governante Luís XIV da França, conhecido como “Rei Sol”. Então

em suma, observa-se que no cenário em foco prevalecia uma enorme confusão entre a vontade do rei e o ordenamento legal, dificultando dessa maneira, o entendimento do início de um e término do outro.



FIGURA 2 - JACQUES-BÉNIGNE BOSSUET (1627-1704)

Entretanto, hodiernamente, o orçamento se apresenta como verdadeiro método utilizado pela Administração pública para coordenar, em termos comparativos, despesas e receitas públicas, imprimindo-lhes organização à medida que se torna viável a elaboração de uma visão geral dos negócios públicos, como bem assim a avaliação e correção quanto ao emprego dos recursos públicos.

Nesse quadrante, de acordo com James Giacomoni:

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo

etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado. Assim, o entendimento de sua conceituação atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinavam alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados. (2000, p. 64)

Em nosso País, os primeiros vestígios de organização de orçamento e contabilidade públicos remetem ao período colonial, com a chegada de D. João VI à Colônia. Nessa fase da histórica, medidas de tal natureza tornaram-se relevantes pela necessidade interna do Brasil de cumprir exigências contratuais, fornecendo informações à Inglaterra com o objetivo de obter empréstimos e exercer um melhor controle sob os tributos advindos da abertura dos portos brasileiros. Com efeito, D. João VI, com a intenção de sanar as dificuldades existentes, decidiu criar o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, a fim de organizar a elaboração dos orçamentos e a contabilidade da Colônia, por meio de Alvará, datado de 28 de junho de 1808.

Então, a partir de 1808 até 1919, diversos textos legais preconizaram a adoção de uma contabilidade organizada, mediante o emprego de processos e métodos técnicos de escrituração, utilizando-se para tal, livros contábeis para se consignar dados. Aqui, para exemplificar a sobredita preocupação em relação à questão orçamentária, abrem-se parênteses para se transcrever trecho de manuscrito de autoria de D. Pedro II (1871), aconselhando sua filha, a Princesa Isabel, quanto à maneira de melhor governar: "Toda e qualquer despesa não autorizada claramente em lei deve ser impedida. Se é precisa, proponha-se no projeto do orçamento, ou em projeto de lei, caso tenha o motivo da despesa aparecido depois do orçamento ter sido votado".

Foi em 1914 que o Ministério da Fazenda viu-se impedido de realizar operações de crédito com banqueiros ingleses, haja vista que o governo brasileiro não podia comprovar as garantias que teria para oferecer àqueles; aliás, dito evento aconteceu porque a contabilidade do Tesouro Nacional se resumia a simples escrituração de livro caixa, havendo notória desorganização no emprego de métodos contábeis, fato que impedia a produção de informes confiáveis.

Na lição de Giacomoni respeitante à configuração do País nesse período, tem-se que:



O País entrou no século XX e ultrapassou suas duas primeiras décadas sem maiores novidades na questão da organização das finanças públicas. O clima reformista e questionador que marcou a mesma época nos Estados Unidos não foi sentido aqui. A economia brasileira era caracterizadamente agroexportadora e a industrialização e a urbanização eram fenômenos tímidos, a ponto de exigirem grande atuação do setor público. (2000, p. 53)

A partir de acontecimentos dessa natureza foi que no Brasil, profissionais da área contábil passaram a implantar técnicas modernas de contabilidade na Administração Pública; ao proceder dessa forma, os supracitados profissionais buscaram atingir o aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira brasileiras, ocorrência esta facilitada pela aprovação de legislações que dotaram o País de instrumentos de controle interno e de órgãos especializados, a exemplo da criação da Controladoria Central da República, em 1924.

Ainda, nessa tessitura e sob a ótica de Giacomoni:

Para caracterizar este período como sendo o divisor de águas da mudança de mentalidade e comportamento, no que diz respeito às preocupações com as finanças públicas no Brasil, nos assevera que: “em 1922, por ato do Congresso Nacional foi aprovado o Código de Contabilidade da União. Tal norma e seu regulamento logo baixados constituíram importante conquista técnica, que possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal”. (2000, p. 54)

Outro passo importante na vida orçamentária da Nação foi dado em 17 de março de 1964, com a promulgação da Lei nº 4.320, a qual vigora até hoje, e que estatuiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e sobre a qual, oportunamente nos reportaremos adiante.

Afortunadamente, a vigente Constituição de 1988 apresentou duas novidades no que concerne ao aspecto orçamentário:

- a) devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento;
- b) reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema.

A atual Lei Maior brasileira define que a elaboração de planos plurianuais passe obrigatoriamente a abranger as despesas de capital e outros programas de

duração continuada, demais de haver tornado obrigatório o encaminhamento anual ao Legislativo de projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Outro tópico importante quanto ao contexto sob exame, diz respeito ao fato de esse modelo constitucional dar um entendimento mais claro à composição do orçamento anual, o qual passou a ser integrado pelos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimentos estatais, graças à multiplicidade organizacional e jurídica do setor público, explicitando-se quais as receitas e as despesas públicas que devem integrar o orçamento público e fazer jus à aprovação legislativa.

Silva (2004, p. 37), ao comentar a história da evolução do orçamento nacional, inferiu que: “este instrumento de controle preventivo pressupõe uma nova sistemática de apropriação e controle dos recursos que denominamos orçamento-programa”.

## 2.2 FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.2.1 Conceito e Características

Em sua obra, o Professor Heilio Kohama assim conceitua o orçamento público:

Orçamento Público é o processo pelo qual se elabora, expressa executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico. (1995, p. 64)

Já Bocaccio, Zulene e Rosa assim conceituam orçamento público:

Orçamento Público é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. (1999, p. 38)

Por fim, Angélico traz o seguinte conceito de orçamento público:

Orçamento Público é o instrumento de controle das atividades financeiras do Governo. Através da autorização prévia, pode o órgão de representação popular exercer sua ação fiscalizadora sobre a arrecadação e a aplicação realizadas pelo Poder Executivo. (1994, p. 39)

A conceituação referente ao orçamento público se cinge à política financeira a ser adotada por um governo, inclusas aí as receitas e despesas, a qual passará por um processo de formulação, aprovação e prática propriamente dita. É por intermédio do orçamento em questão que se expõe a situação do Tesouro Nacional e são os informes contidos em tal documento que propiciam ao governo delinear seu programa de trabalho para o exercício seguinte, inclusive quanto à forma de financiamento.

Sua característica mais importante é que seja claro e abranja todas as atividades governamentais, devendo reunir, numa exposição concisa, todos os dados relativos às despesas do governo, ao exercício passado e ao futuro, às receitas e à condição financeira do Tesouro.

Quando é adequadamente instituído e administrado, o orçamento é o instrumento mais eficiente até agora concebido para fins de exercício de controle do Tesouro público.

As peculiaridades concernentes ao orçamento público se traduzem nos fatos de: ser claro; açambarcar todas as atividades governamentais; reunir em exposição concisa, despesas governamentais relativas ao exercício pretérito e futuro, bem assim receitas e condição financeira do Tesouro. O orçamento público trata-se de uma estimativa e uma proposta as quais têm o condão de afetar os recursos econômicos da comunidade, os quais garantem o custeio da máquina governamental; igualmente, é instrumento de planejamento, diretivo e de controle da Administração Pública e, dentre outras possibilidades, proporciona ao governo:

- a) periódica reconsideração e reavaliação de seus objetivos e fins;
- b) facilitar a avaliação comparativa dos diferentes fins e programas em relação recíproca e em função do custo, da eficiência e efetividade de cada um;
- c) dar base ao exame da função total do governo e de seu custo em relação ao setor privado da economia;
- d) permitir ligação periódica entre as organizações administrativas, o Executivo, o Congresso e os setores públicos interessados, tornando-se

importante base de informação e discussão e de controle democrático de governo.

De outra sorte, e no que tange à execução orçamentária, tem-se que, como instrumento da Administração Pública, o orçamento fornecerá:

- a) a base legal para a realização das despesas públicas;
- b) o quadro geral para a contabilidade pública e a responsabilidade fiscal;
- c) o reexame sistemático das operações internas sob o ponto de vista da eficiência e economia;
- d) facilidade de delegação de autoridade e finanças.

## 2.2.2 Princípios orçamentários

No que diz respeito à principiologia que rege o orçamento público (elaborada pelas finanças clássicas), esta se destina tanto ao reforço de sua utilização como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do Poder Executivo quanto para orientar sua própria elaboração, aprovação e execução.

### 2.2.2.1 Princípio da Universalidade

Entre os princípios orçamentários tradicionais, o da universalidade se distingue pela sua generalizada aceitação por parte dos diversos tratadistas de Finanças Públicas, muitos dos quais o consideram essencial a um bom sistema de Administração Financeira ao estabelecimento de uma política fiscal adequada. De acordo com esse princípio, todas as receitas e despesas do Estado devem ser incluídas no orçamento e sujeitas ao processo orçamentário comum, elaboração, aprovação, execução e controle.

Segundo Kohama, o princípio da universalidade está intimamente ligado à programação:

Verifica-se que a universalidade está intimamente ligada com a programação e que, se algo deve fazer parte do orçamento e nele não figura, os objetivos e os efeitos sócio-econômicos que se procuram alcançar poderão ser afetados negativamente pela parte não incluída no orçamento, ou seja, não programada, assim como jamais será possível alcançar um elevado grau de racionalidade no emprego dos recursos, se parte dele for manipulada sem a devida programação. (1995, p. 65)

O que é sumamente importante, não só para a administração, como também para o legislativo e para os cidadãos em geral, até que se disponha de um quadro completo e fiel, capaz de demonstrar o vulto e a importância das transações efetuadas pelas diversas autoridades públicas.

O referido *desideratum* somente será atingido por meio de um sistema de contabilidade econômica global nacional, em condições de totalizar o conjunto das transações do setor público, efetuadas nos diversos níveis de governo: central, regional e local; inclusive nas entidades autônomas e descentralizadas, e de apresentá-lo em um sistema consolidado das contas públicas.

O Princípio da Universalidade Orçamentária constitui uma regra salutar de administração financeira e um elemento valioso para a elaboração de uma boa política orçamentária e fiscal.

#### 2.2.2.2 Princípio da Unidade

Os orçamentos de todos os órgãos autônomos que constituem o setor público devem se fundamentar em uma única política orçamentária estruturada uniforme e que esteja ajustada a um método único.

O mote do Princípio da Unidade constitui-se em assegurar ao Parlamento um controle mais fácil e efetivo das operações financeiras do governo. Com a inscrição em documento único, de um lado, de todas as operações de receita, e do outro, de todas as operações de despesa, possibilitando aos representantes da Nação apreciar muito mais facilmente a utilidade e a necessidade das despesas, a possibilidade e a legitimidade das receitas.

Tornar-se-á possível, malgrado a pluralidade orçamentária, obter uma visão de conjunto de todo o setor público da economia nacional ou estadual e enquadrar as contas governamentais em um sistema de contabilidade econômica nacional ou

estadual, de forma a tornar visíveis as mútuas relações entre o setor público e o setor privado da economia. Em outras palavras, ter-se-á um orçamento econômico nacional ou estadual, visão conjunta e global de toda a economia, instrumento precioso para a elaboração, pelo governo, de sua política orçamentária e fiscal, e para o exercício, pelo Parlamento, de seu poder de controle e de decisão final sobre esta política.

No Brasil, dois grandes passos foram dados no sentido de facilitar essa totalização: a padronização dos orçamentos dos Estados e Municípios e dos orçamentos das Autarquias Administrativas. Apesar de falhas que persistem, constitui essa padronização elemento valiosíssimo para, sem embargo da nossa pluralidade orçamentária, que se tenha plena e ampla condição de realizar levantamento quase que imediato do orçamento consolidado do setor público da economia brasileira.

#### 2.2.2.3 Princípio da Exclusividade

O princípio da exclusividade, considerado por alguns autores como decorrência da universalidade orçamentária, é uma simples regra de técnica legislativa. A Lei Orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela todo e qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício financeiro.

Deve o princípio ser entendido como meio de evitar que se incluam na lei orçamentária normas seletivas a outros campos jurídicos, tais como as que modificam ou ampliam, por exemplo, o Código Civil, o Código Comercial e a legislação de pessoal. Essa é a essência do princípio da exclusividade, que não pode significar impedimento de inclusão de conteúdo programático.

#### 2.2.2.4 Princípio da Anualidade

Segundo o princípio em tela, as estimativas orçamentárias, tanto no que concerne à receita, como à despesa, devem referir-se a um período limitado de tempo, geralmente um ano, podendo este coincidir ou não com o ano civil.

A sábia finalidade exclusiva do princípio não é outra senão obrigar o Poder Executivo a solicitar periodicamente ao Parlamento autorização para a criação de novos tributos.

Por atender simultaneamente a conveniências do Executivo e do Legislativo, a anualidade foi aceita como um dos princípios basilares do orçamento público. Cabe ao governo elaborar, anualmente, o seu programa de atividades para um período de doze meses e calcular o respectivo custo, que deve ser consonante com sua expectativa de arrecadação. Já ao Legislativo, compete analisar e aprovar esse programa, com o fito de autorizar a cobrança dos tributos ou a captação de recursos financeiros por intermédio de operações de crédito que sejam suficientes para financiar a sua execução.

As indiscutíveis vantagens, sob o ponto de vista político e administrativo, de uma previsão anual do volume e da composição da atividade financeira do Governo tiveram de ser conciliadas com a necessidade do planejamento em longo prazo. Os planos plurianuais do governo, embora aprovados para períodos excedentes ao ano financeiro, são anualmente, revistos e ajustados por ocasião da elaboração orçamentária.

#### 2.2.2.5 Princípio da Especificação

De conformidade com este princípio, o orçamento público deve ser discriminado ou especificado, devendo as receitas e despesas ser autorizadas pelo Parlamento, não em bloco, mas em detalhe. Sem dúvida alguma, a adoção desse princípio representou uma vitória do Parlamento sobre o Executivo e um reforço do controle financeiro exercido pelo primeiro sobre o segundo.

Deve-se frisar o caráter essencialmente político do princípio da especificação, considerado como instrumento eficaz para garantir a supremacia do Legislativo em matéria orçamentária.

Não há dúvida de que a especificação das receitas e despesas é uma das características essenciais do orçamento público. Com efeito, não se compreende que a grande massa dessas receitas e despesas figure em bloco no orçamento, sem qualquer discriminação que esclareça a origem das primeiras e a natureza e

destinação das segundas. Todavia, a aceitação do princípio da especificação orçamentária faz surgir diversos problemas, como sejam:

- qual a classificação ideal a ser adotada para as receitas e despesas?
- qual o grau de discriminação das receitas e despesas?
- dever-se-á possibilitar ao Executivo alterar, durante a execução orçamentária, a discriminação aprovada pelo Legislativo?

A adoção de um bom sistema de classificação das receitas e despesas é um dos problemas de técnica orçamentária de mais difícil solução. Essa dificuldade resulta da necessidade que tem essa classificação de atender a conveniências de natureza política, administrativa, financeira, contábil e econômica.

A classificação adotada deverá, portanto, permitir uma fácil apuração da origem e natureza das receitas e da aplicação do respectivo produto no financiamento dos gastos governamentais. Deve ainda, o sistema de classificação ser simples e claro, de forma a possibilitar aos contribuintes e ao público em geral o conhecimento da atividade e da política financeira do governo. Uma classificação funcional dos gastos públicos, na qual as despesas são agrupadas de acordo com as funções governamentais, facilita grandemente a verificação, pelo parlamento e pelo público, das finalidades e objetivos dessas despesas e das diretrizes adotadas pelo governo na elaboração de seu programa administrativo e financeiro.

O sistema de classificação das receitas e despesas deverá também adaptar-se ao caráter de instrumento da administração pública, que é da essência do orçamento. Terá, portanto, essa classificação de ajustar-se à organização administrativa da unidade política a que corresponde. O agrupamento das receitas de acordo com o sistema fiscal em vigor e a distribuição da despesa por unidades administrativas (secretarias, departamentos, divisões, serviços, etc.), além de facilitar a execução orçamentária, permite a apuração do custo dos serviços públicos e facilita o controle administrativo. A divisão dos gastos públicos pela sua natureza (pessoal, material, obras, serviços de terceiros, dívida pública, etc.) constitui também um poderoso instrumento para a análise administrativa e para a obtenção de economia e eficiência nas despesas do Estado.

A classificação orçamentária deverá corresponder, ainda, à função de programa financeiro inerente ao orçamento. Para a consecução desse objetivo, a distribuição das receitas e das despesas deverá demonstrar o modo por que são financiados os gastos governamentais, separando-se as despesas financiadas por



meio de fundos especiais, operações de crédito, etc. É também essencial que a classificação adotada permita uma verificação da situação financeira em seu conjunto, mostrando claramente se são previstos no orçamento um equilíbrio, saldo ou déficit, e qual a orientação que o governo se propõe adotar para utilização do superávit, ou para cobertura do saldo negativo.

O orçamento é também uma peça contábil, sendo mesmo o documento básico da contabilidade pública. Assim sendo, a classificação orçamentária da receita e da despesa deverá obedecer à técnica contábil, de forma a facilitar a escrituração sistemática e cronológica das operações financeiras, a confecção de balanços periódicos e a tomada de contas dos responsáveis.

A discriminação das receitas e despesas incluídas no orçamento deverá atender às funções econômicas deste. É necessária uma sistematização das contas orçamentárias, de forma que se torne possível conjugar as operações do setor público com as transações do setor privado da economia. Para a consecução dessa finalidade, um dos requisitos principais consiste em uma nítida separação entre as operações correntes do governo (despesas de custeio), os investimentos governamentais e as despesas de transferência. Cada um desses grupos de despesas tem um efeito diferente na formação da renda nacional, bem como aspectos econômicos inteiramente distintos. Da mesma forma, critérios econômicos deverão ser observados na classificação da receita, feita uma distinção entre os impostos indiretos, que se adicionam aos preços das mercadorias e serviços para efeito do cálculo da renda nacional aos preços dos mercados, e os impostos diretos, que se subtraem da renda distribuída aos diversos fatores de produção para efeito de apuração da renda disponível.

#### 2.2.2.6 Princípio da Programação

O orçamento moderno possui conteúdo e forma de programação que implica, em primeiro lugar, a formulação de objetivos e o estudo das alternativas de ação futura para alcançar os fins da atividade governamental; importa, em segundo lugar, na redução dessas alternativas de um número muito amplo a um pequeno e finalmente, na persecução do curso da ação adotada por meio do programa de trabalho.

O princípio da programação orçamentária está ligado ao plano de ação governamental. É exigido pela Constituição, quando vincula os instrumentos normativos orçamentários e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais nela previstos (art. 48, II e IV e 165, § 4º).

#### 2.2.2.7 Princípio do Equilíbrio Orçamentário

Este princípio constituía o princípio fundamental dos orçamentos públicos, verdadeiro axioma. A concepção clássica condenava toda idéia de orçamento desequilibrado, e tomavam-se todas as medidas necessárias para mantê-lo em equilíbrio anual, sem levar em conta seus efeitos sobre a economia em geral.

O equilíbrio do orçamento consubstancia-se na relação de equivalência entre o montante das despesas autorizadas e o volume da receita prevista para o exercício financeiro. Tratava-se na concepção tradicional, da igualdade matemática entre ingressos e gastos públicos.

O desequilíbrio orçamentário verifica-se:

- quando o montante da despesa autorizada for superior à receita estimada, ocorrendo aí o déficit;
- quando a estimativa da receita supera a despesa autorizada, caso em que se tem superávit.

Ambas as formas eram e ainda são condenadas, mas a primeira é que se tinha (e se tem, ainda) como grave.

A Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário, pelo que até se pode dizer, hoje, que ele desapareceu. A doutrina moderna concebeu outros princípios, com fundamento na análise dos ciclos econômicos, firmando a premissa básica de que não é a economia que deve equilibrar o orçamento, mas o orçamento é que deve equilibrar a economia, levando em conta que a tributação e os gastos públicos constituem mecanismos básicos da política compensatória, que, às vezes, requerem uma política de déficits fiscais, outras vezes a sua contenção.

#### 2.2.2.8 Princípio da Clareza

O orçamento é expresso de forma que permita ser entendido por todos, haja vista que, em face da sua tecnicização nos procedimentos, quando da utilização de rubricas e códigos numéricos, que por si só, dificultam o entendimento por parte de pessoas leigas à matéria.

#### 2.2.2.9 Princípio da Exatidão

As projeções do orçamento buscam aproximar-se ao máximo do exato, quer nas estimativas, quer na fixação das despesas (para que não sejam subestimadas nem superestimadas), ou nas metas a serem alcançadas, bem como na consecução dos objetivos definidos. Também diz respeito aos valores monetários constantes dos documentos na execução do orçamento.

#### 2.2.2.10 Princípio da Legalidade

Está o princípio insculpido no art. 37 da Constituição, por meio do qual, exige-se que o orçamento e os créditos adicionais, suplementares e especiais, sejam aprovados previamente por lei específica.

#### 2.2.2.11 Princípio da Publicidade

Também está o princípio contido no art. 37 da Constituição, e aplica-se aos atos da administração em geral. Mais do que das empresas privadas, do Poder Público exige-se absoluta transparência e pleno acesso de qualquer interessado às informações mínimas necessárias ao exercício da fiscalização das ações dos dirigentes e responsáveis pelo uso dos recursos dos contribuintes.

### 2.2.3 Estrutura Orçamentária no Brasil

Fazem parte da composição orçamentária do país as leis orçamentárias previstas constitucionalmente, que visem a garantir a realização de ações articuladas do planejamento e da organização financeira estatal. Para tanto, essas leis estabeleceram momentos independentes, contudo relacionados entre si, como poderemos constatar na descrição dos subtítulos que se seguem com a apresentação do Plano Plurianual (PPA); da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais compõem o complexo de leis reguladoras das atividades orçamentárias dos entes públicos federal, estadual e municipal.

O modelo orçamentário constitucional brasileiro, prevendo o PPA, a LDO e a LOA encontra-se firmado na idéia de orçamento-programa, uma vez que se caracteriza como um sistema integrado, que permite um planejamento estrutural das ações governamentais com repercussão no plano econômico.

Giacomoni nos ensina que:

A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. Em primeiro lugar, cabe destacar a criação dos novos instrumentos: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. Em segundo lugar, ao definir detalhadamente a composição da lei orçamentária anual, a Constituição criou condições objetivas para a efetiva observância do princípio da universalidade, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum. (2000, p. 202)

Já, por sua vez, Silva, referindo-se ao PPA, LDO e LOA, afirma que:

São, na verdade, instrumentos que possibilitam ao Poder Legislativo o exercício de sua função mais nobre, qual seja: a de representar o cidadão defendendo-o das ilegalidades de natureza tributária e garantindo-lhe o cumprimento das metas traçadas na lei orçamentária, de quantidade e qualidade, compatíveis com os recursos arrecadados. (2004, p. 62)

### 2.2.3.1. Plano Plurianual

O PPA constitui-se em uma lei que regula os projetos governamentais de longa duração, ou seja, aqueles programas que tenham existência temporal superior a um exercício financeiro. Como existem obras, ações e projetos governamentais desenvolvidos em um intervalo de tempo superior a um ano, a criação do PPA pretende responder a esta necessidade, assegurando-se o planejamento e a transparência por meio de uma disciplina legal que regule tais casos. Silva (2004, p. 43) afirma que “a existência de um plano plurianual concebido em função de uma estratégia geral voltada para tornar realidade uma imagem para o país é de responsabilidade dos órgãos políticos e deve constituir uma síntese das aspirações gerais da nacionalidade”.

A Constituição Federal é quem estabelece a previsão do PPA, concebida no artigo 165, inciso I, e a caracterização de sua abrangência está definida no mesmo artigo, no seu parágrafo primeiro, que dispõe: “§ 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes aos programas de duração continuada”.

Peixe, acerca desse dispositivo constitucional, diz que:

No caso específico de prefeituras municipais, deverá alcançar o final do primeiro exercício financeiro do mandato do prefeito (CF, art. 165, § 1º). Com este propósito, o legislador teve a firme vontade de acabar com as “famosas” obras chamadas de “elefante branco” que, no Brasil, é responsável por muito desperdício de recursos públicos. Verifica-se nestes episódios administrativos a descontinuidade por parte dos governantes, nas obras públicas em andamento, que acarretam prejuízos ao país. Hoje estas obras têm prioridade para serem concluídas, conforme política de governo já definida. (2002, p. 122)

Esse dispositivo define duas modalidades de despesas que devem, obrigatoriamente, estar previstas no PPA. A primeira delas é relativa às despesas de capital, que compreende os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. Já, por sua vez, a segunda despesa a ser considerada na elaboração do PPA é a dos programas de duração continuada, ou seja, todos aqueles que tiverem a sua duração prolongada por mais de um exercício financeiro.

Nessa tessitura, Silva assevera que:

É fora de dúvida que o binômio Plano-Orçamento tem sua origem no conteúdo do Plano Plurianual e suas diretrizes, que pretendem revelar toda a ação pública necessária para atingir os objetivos de curto, médio e longo prazo. Inserindo-se dentro dessa idéia de planejamento financeiro estatal, o PPA qualifica este planejamento de estrutural na medida em que todos os planos e programas nacionais têm suas estruturas ordenadas em consonância com o Plano Plurianual, conforme estabelecido no art. 165, §4º, da Constituição Federal. Disso resultaria a concepção de que o sistema orçamentário concebido pela Constituição adotou o modelo Orçamento-Programa, prevendo a integração do orçamento público com o econômico e garantindo a necessária coordenação da política fiscal com a política econômica. Dessa forma, o PPA é uma modalidade de planejamento conjuntural criado para promover o desenvolvimento econômico, o equilíbrio entre as diversas regiões do país e a estabilidade econômica. (2004, p. 43)

O constituinte ao criar tais dispositivos confiou na importância do PPA e buscou a sua efetividade, determinando, por exemplo, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem a sua prévia inclusão, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, conforme redação do artigo 167, § 1º, da Constituição Federal.

Normatizando as principais características desse instituto, a Constituição atribuiu ao legislador ordinário a tarefa de regular a vigência e os prazos do PPA mediante lei complementar, de acordo com o artigo 165, § 9º, da Constituição Federal. Entretanto, como o referido diploma legal ainda não foi elaborado, aplica-se o disposto no artigo 35, § 2º, inciso I, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal.

Assim sendo, o PPA deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do poder executivo (presidente, governador ou prefeito), devendo ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Tendo vigência por quatro anos, inicia-se a execução do PPA a partir do segundo ano de governo até o final do primeiro ano do exercício financeiro do mandato subsequente.

#### 2.2.3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

Inspirada nas constituições da República Federal da Alemanha e da França, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está prevista no artigo 165, § 2º, da

Constituição Federal, compreendendo as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Além disso, cabe à LDO orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Giacomoni, acerca da importância da LDO na estrutura orçamentária e financeira brasileira, diz que:

Uma lei de diretrizes aprovada previamente, composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação sobre tributos e políticas de fomento a cargo de bancos oficiais, possibilitará a compreensão compartilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público, facilitando sobremaneira a elaboração da proposta orçamentária anual e sua discussão e aprovação no âmbito legislativo. (2000, p. 207)

Quanto à questão da definição das metas e prioridades da administração pública, verifica-se com este dispositivo, a preocupação do constituinte em envolver questões técnicas e éticas, quando da definição das metas e prioridades a serem inseridas na LDO, considerando-se a realidade existente, a partir dos dispositivos financeiros e econômicos previstos na LOA.

Por sua vez, sobre a orientação à elaboração da Lei Orçamentária Anual, verifica-se que é uma finalidade genérica que incluiria as metas e prioridades da administração pública, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências oficiais de fomento. As diretrizes para a elaboração da LOA estão caracterizadas na LDO como um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a posterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. Entende-se que a ação estatal é baseada em um planejamento estrutural, requerendo ações articuladas que permitam a definição de objetivos a serem alcançados, mas também a avaliação sobre a efetividade dessa ação. Diante disso, apesar de ser um plano prévio para a elaboração da LOA, sendo possuidor, portanto, de natureza formal, a LDO estimula o planejamento da ação estatal, permite maior abertura para se discutir as prioridades e programas governamentais, além de permitir que se avalie a seriedade com que o executivo define a sua política financeiro-orçamentária.

Com referência à disposição sobre as alterações na legislação tributária, verifica-se que os tributos deixaram de ser encarados especificamente em seu

aspecto fiscal, ou seja, destinados à obtenção de recursos para suprir as demandas governamentais. Atualmente, os tributos são utilizados pelos governos para interferir indiretamente na economia, estimulando e inibindo comportamentos com o objetivo de alcançar as finalidades governamentais previstas. Sobre esse prisma, e tendo-se em vista que o planejamento estrutural envolve o aspecto econômico, fiscal e financeiro, é natural que os governos utilizem as possibilidades tributárias para alcançar os seus objetivos governamentais.

Finalmente, quanto ao estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, constata-se que tais agências atuam estimulando o desenvolvimento econômico e social do país, representando deste modo, repercussões na economia. A obrigatoriedade de estarem contidas na LDO evita a ausência de controle sobre os gastos que serão efetuados.

Além das hipóteses acima elencadas, observa-se outro conteúdo disposto no artigo 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, estabelecendo que:

A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estruturas de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I – (...); II – Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (BRASIL, 1988)

Diante da inexistência da lei complementar referida no artigo 165, § 9º, incisos I e II da Constituição Federal, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, conforme preceitua o artigo 35, § 2º, inciso II, dos ADCT, da Constituição Federal.

#### 2.2.3.3. Lei Orçamentária Anual

A LOA, segundo define Ferraz (2006, p.18), se constitui em: “lei de periodicidade anual, por meio da qual são previstas as receitas, autorizadas as despesas públicas, explicitados a política econômico-financeira e o programa de trabalho para o período”.



A sua previsão legal está inserida no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal, com a seguinte redação:

A Lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

Consagrando o princípio da universalidade, que exige que todas as receitas e despesas do Poder Público, fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta estejam incluídas na LOA, esta é constituída por três orçamentos: fiscal, investimentos das empresas estatais e seguridade social.

O orçamento fiscal é especificado na Lei nº 4.320/64, que disciplina o conteúdo, as classificações, a elaboração, o exercício financeiro, a disposição contábil, além de outros aspectos relativos ao direito financeiro.

Na acepção dada pela Constituição Federal de 1988, a expressão orçamento fiscal significa o detalhamento do conjunto de receitas a serem obtidas pelo Estado, mediante o exercício do poder fiscal a ele conferido, bem como a programação das despesas que serão despendidas por seu intermédio, tanto da administração direta, quanto da indireta. Giacomoni (2000, p.207) diz que: “por sua abrangência e dimensão, o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”.

O prazo para envio da LOA é estabelecido pelo artigo 35, § 2º, inciso III, da ADCT, da Constituição Federal, que define que “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”, já que a Lei Complementar mencionada no artigo 165, § 9º, incisos I e II, da Constituição Federal, ainda não foi criada.

## 2.2.4 O Orçamento-Programa

As normas da Associação Brasileira do Orçamento Público - ABOP (1992, p. 40), definem programação orçamentária como sendo “a atividade dos produtos finais de uma organização, representados pelos seus programas e subprogramas, fixados a partir dos objetivos constantes dos planos de Governo, além da determinação dos recursos reais e financeiros e das medidas de coordenação e compatibilização requeridas”.

Antes mesmo de abordada a temática do orçamento-programa pormenorizadamente, é de suma importância que se ressalte o papel da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), que representa um marco na gestão dos recursos públicos. Por meio dela é regulamentado o artigo 163 da Constituição Federal, ao estabelecer as normas orientadoras das finanças públicas no País, objetivando aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente, que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. A partir dela, autoridades governamentais e agentes públicos passaram a ser responsabilizados criminalmente pela má gestão dos recursos públicos e pelos atos que impliquem danos ao erário.

Estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal os poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e o Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas.

Exercendo também papel de enorme importância na gestão e fiscalização das atividades financeiras do ente público, importante também ressaltar que a partir da Lei n.º 4.320/64 tornou-se possível, graças aos novos conceitos e às classificações orçamentárias instituídas por ela, que o orçamento passasse a refletir a intenção, o balanço e a realização dos gastos do Governo em cada área de atuação, conforme estabelecido em seu artigo 2º, § 1º.

As normas dessa Lei, editadas para serem cumpridas não só pela União, mas também pelos Estados e Municípios, possibilitaram que as três esferas de Governo passassem a usar uma mesma linguagem em termos de orçamentos e balanços, constituindo um passo fundamental no sentido de possibilitar a consolidação desses

orçamentos, oferecendo assim condições técnicas e legais para que os governos pudessem programar em seus orçamentos, sua pretensão de gastar em cada uma das funções, facilitando também a execução e o controle da execução orçamentária.

Posteriormente, então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, editou a Portaria n.º 9, de 28 de janeiro de 1974, e alterou o Anexo n.º 5 da Lei n.º 4.320/64, instituindo a classificação Funcional-Programática, detalhando as funções em programas e subprogramas que seriam ainda desdobrados em projetos e atividades.

A Portaria n.º 9 definiu que:

IV - Para os efeitos desta Portaria, entende-se por:

a) PROJETO, um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão e o aperfeiçoamento da ação do Governo;

b) ATIVIDADE, um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do Governo. (BRASIL, 1974)

Os projetos e as atividades podem ainda, e sempre que necessário, ser subdivididos em subprojetos e subatividades, respectivamente.

Os programas, subprogramas, projetos e as atividades estão sempre ligados a determinados objetivos e metas. Entende-se por objetivos, os benefícios quer sejam de ordem econômica, social ou administrativa que cada projeto ou atividade deve gerar para a comunidade após o alcance de seus resultados. Para um melhor entendimento, pode-se dizer que o objetivo deve responder à questão: para que se realiza o projeto ou a atividade? Isso, em um exemplo prático, significa dizer que, para se alcançar os objetivos de aumentar a capacidade do sistema penitenciário do estado, são traçadas metas quantificáveis sempre que possível. Metas estas que se constituem nos resultados a serem obtidos com a realização do projeto ou da atividade.

Por sua vez, as metas são os resultados a serem obtidos com a realização do projeto ou da atividade. Como exemplo prático, para melhor ilustrar tal situação, cita-se a construção de dois presídios com 3.000 m<sup>2</sup> cada um, com capacidade para abrigar 450 detentos.

Portanto, constata-se nos exemplos supracitados que para o objetivo de aumentar a capacidade do sistema penitenciário do estado, é estabelecida a meta

de construção de dois presídios com 3.000 m<sup>2</sup> cada um, com capacidade de abrigar 450 detentos.

Pode-se observar que a Lei n.º 4.320/64 foi o embrião do orçamento-programa no Brasil, pois já embute entre seus dispositivos, também, conceitos como programas, metas, objetivos, realizações, além de estabelecer um elo entre as programações de médio e longo prazos e o orçamento anual.

Dentro dos parâmetros da legislação vigente e seguindo os balizamentos técnicos, a elaboração do orçamento deve iniciar-se pela fixação das despesas seguida da previsão das receitas para dar suporte às despesas.

No processo orçamentário brasileiro, Brito ensina que:

As classificações orçamentárias permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justificam sua criação e pode ser associada a uma questão básica que procura responder. (2006, p. 124)

Ainda, acerca das classificações orçamentárias, Brito afirma que:

Resumidamente, temos as seguintes associações:  
 Estrutura Programática – responde à indagação “para que” os recursos são alocados? (finalidade).  
 Classificação Institucional – responde à indagação “quem” é o responsável pela programação?  
 Natureza da Despesa – a despesa por natureza responde à indagação “o que” será adquirido e “qual” o efeito econômico da realização da despesa?  
 Classificação Funcional – responde à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada? (2006, p.124)

#### 2.2.4.1 Receita Pública

Receita pública, em seu sentido mais amplo, na visão de Angélico, recebe o conceito de que:

É o recolhimento de bens aos cofres públicos. Ingresso, entrada ou receita pública, são, na verdade, expressões sinônimas na terminologia de finanças públicas. Os estudiosos da matéria divergem na conceituação de receita pública por esbarrarem em sutilezas de ordem abstrata que há longo tempo o uso e o costume eliminaram. Ingresso, entrada ou receita, de qualquer espécie já estão, na prática, consagrados pela expressão comum: receita pública. Desdobra-se, inicialmente, em dois grupos: receita orçamentária e receita extra-orçamentária. (1994, p. 44)

Considerando-se o princípio orçamentário da universalidade, todos os ingressos orçamentários são caracterizados como receitas e estão previstos no orçamento anual, constituindo-se os tributos, as rendas, as transferências, as alienações, os retornos de empréstimos e as operações de créditos por prazo superior a doze meses. Além disso, existem casos de estorno de despesa orçamentária que, apesar de se caracterizar como ingresso de recursos, se ocorrerem no mesmo exercício em que aconteceu a despesa, deverão ser registrados como estorno de despesa e não como receita.

Destacando-se a receita tributária oriunda da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhorias, conforme nos explica Angélico (1994, p. 44) que: “é a resultante da cobrança de tributos pagos pelos cidadãos em razão de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios diretos e imediatos recebidos do Estado”.

Brito, referindo-se a estas três modalidades de tributos que compõem a receita tributária, esclarece que:

O imposto é conceituado como uma obrigação genérica exigida pelo Estado para satisfazer as necessidades coletivas. De acordo com o Código Tributário Nacional, o imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte...O imposto... Incide diretamente sobre o contribuinte (imposto de renda, territorial, predial, transmissão e serviços), e indiretamente atingindo coisas que o indivíduo adquire (sobre a circulação de mercadorias e produtos industrializados).

A taxa é a contribuição do ramo tributário que o governo impõe para a contraprestação de serviços públicos efetuados ou colocados a disposição do contribuinte e tem como fato gerador o exercício do poder de polícia (taxas de fiscalização e inspeção), a utilização efetiva ou potencial do serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição (taxas pela prestação de serviço).

A contribuição de melhoria corresponde ao ônus imposto ao proprietário que se beneficia por qualquer vantagem de ordem econômica com a valorização de seu imóvel em decorrência da realização de obras públicas no imóvel ou nas proximidades dele. (2006, p.124)

Considerando ainda os ensinamentos do Professor Brito, ao diferenciar receitas orçamentárias de extra-orçamentárias, apresentam-se os seguintes conceitos:

As Receitas Orçamentárias estão previstas no orçamento anual onde estão destacadas as Receitas Tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria).

As Receitas Extra-Orçamentárias não estão previstas no orçamento e correspondem a fatos de natureza financeira decorrentes da própria gestão pública. São valores que entram nos cofres públicos, mas que serão restituídos em época própria, por decisão administrativa ou sentença judicial. Como exemplo podemos citar:

I – os valores em poder de Agentes Financeiros e Outras Entidades;

II – salários não reclamados por servidores;

III – consignações e outras retenções não pagas ou recolhidas no período;

IV – as inscrições em restos a pagar; e

V – os saldos em poder dos Fundos Especiais. (2006, p. 52)

#### 2.2.4.2 Classificação da Receita

Observa-se que a receita pública, segundo os autores que tratam da matéria sobre finanças públicas, é analisada considerando-se vários critérios de classificação, porém tomando-se por base o modelo orçamentário atualmente em vigor no Brasil. Giacomoni (2000, p.139) afirma que “são adotados dois critérios, formalmente padronizados para todos os orçamentos públicos: categorias econômicas e fontes”.

A classificação da receita por categorias econômicas, em conformidade com o artigo 11, da Lei nº 4.320/64, é dividida em duas modalidades, ou seja, Receitas Correntes e Receitas de Capital.

As Receitas Correntes são compostas de receitas derivadas (receita tributária) e receitas originárias (receitas patrimonial, industrial, entre outras). O artigo 11, § 1º, da Lei 4.320/64, estabelece que “são Receitas Correntes as receitas tributárias”, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Por sua vez, as Receitas de Capital (receitas secundárias), conforme estabelece a Lei 4.320/64, em seu artigo 11, § 2º, são “as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens de direito; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente”.

A classificação da receita por fontes de recursos indica a sua origem e a forma de arrecadação, ou seja, se a instituição detentora da receita se constitui na mesma que arrecada e posteriormente aplica os recursos.

Brito ensina que esta classificação está dividida em quatro grandes grupos, quais sejam:

- a) Recursos do Tesouro: onde estão consignados todos os recursos ordinários tais como impostos, taxas, e contribuições; as operações de crédito realizadas diretamente pelo tesouro; recursos diretamente arrecadados pela administração pública direta (órgãos autônomos); resultados do BACEN, entre outros;
- b) Recursos de Outra Fontes: onde estão consignados os recursos de incentivos fiscais, as operações de crédito realizadas pelas demais instituições, os recursos diretamente arrecadados pelas instituições da administração pública indireta ou fundacional;
- c) Transferências de Recursos do Tesouro: onde estão relacionadas as transferências de recursos de incentivos fiscais; transferências constitucionais, entre outros;
- d) Transferências de Recursos de Outras Fontes: onde estão relacionadas as operações de crédito realizadas por instituições da administração descentralizada e transferidas para outras instituições.(2006, p. 54)

#### 2.2.4.3 Estágios da Receita

O Regulamento de Contabilidade Pública, instituído pelo Decreto Federal nº 15.783, de 08 de novembro de 1922, que regulamentou o Código de Contabilidade Pública, baixado pelo Decreto Legislativo nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, estabelece em seu artigo 139, que toda receita do Estado percorre três estágios denominados de fixação, arrecadação e recolhimento.

Angélico esclarece que:

Lançamento ou fixação é a individualização e o relacionamento dos contribuintes, discriminando a espécie, o valor e o vencimento do imposto de cada um. É o imposto nominal. É quando se organizam as estimativas e se lançam os tributos.

Arrecadação é o momento em que os contribuintes comparecem perante os *agentes arrecadadores* a fim de liquidarem suas obrigações para com o Estado. É o momento em que se cobram as contribuições prescritas em lei.

Recolhimento é o ato pelo qual os agentes arrecadadores entregam diariamente, ao Tesouro Público, o produto da arrecadação. Tal atividade é realizada através dos órgãos arrecadadores filiados ao Tesouro Nacional. (1994, p. 49)

#### 2.2.4.4 Despesa Pública

Silva (2004, p. 125), com relação à definição de Despesas Públicas, diz que: “constituem despesas todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”.

Já Angélico (1994, p. 62) diz que: “constitui despesa pública todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores. Classifica-se a despesa pública inicialmente em dois grupos: despesa orçamentária e despesa extra-orçamentária”.

Essas definições guardam características importantes da despesa pública. A mais importante delas é a de que deve ser sempre antecedida de previsão orçamentária, que fará a fixação do total de despesas. É de conhecimento que a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal proíbem a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Da mesma forma que ocorre com a receita pública, a despesa pública está relacionada com o orçamento anual, podendo ser classificada dentro dos conceitos de desembolsos orçamentários, tratados aqui como despesas, porém os desembolsos extra-orçamentários não são caracterizados como despesas.

Em respeito ao princípio orçamentário da universalidade, todos os desembolsos orçamentários são caracterizados como despesa e deverão possuir previsão no orçamento. Cabe ressaltar, porém, que as restituições de tributos são saídas de caixa que, apesar de se relacionarem com a execução orçamentária da receita, não se caracterizam como despesas orçamentárias, enquadrando-se, portanto, como desembolsos extra-orçamentários, independentemente do exercício em que ingressou a receita.

Os desembolsos extra-orçamentários, como a própria denominação sugere, não são previstos no orçamento e correspondem a fatos de natureza financeira decorrentes da própria gestão pública. São valores que saem dos cofres públicos em contrapartida de baixas de passivos financeiros não alterando o patrimônio da entidade, a exemplo podem ser citadas a devolução em caução, a devolução de depósitos judiciais, a devolução de depósitos para quem de direito e pagamento de consignações.



Segundo a Lei nº 4.320/64, em seu artigo 12, a despesa será classificada em Despesas Correntes e Despesas de Capital. Ferraz citando a referida lei assevera que:

As Despesas Correntes destinam-se à manutenção e ao funcionamento dos serviços legalmente criados. São essencialmente operacionais. As Despesas Correntes representam os gastos fixos do governo. São Despesas sem as quais a máquina administrativa e de serviços do Estado não funcionaria. As Despesas de Capital representam os gastos com investimentos em obras e instalações quando em integralização de capital de empresas públicas. (2006, p. 11)

#### 2.2.4.5 Classificação da Despesa

Conforme o preconizado pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as despesas classificam-se em:

- a) **despesas correntes:** realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos;
  - despesas de custeio: necessárias à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração, como por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros;
  - transferências correntes: relativas a gastos com subvenções sociais e econômicas, pagamento de inativos e pensionistas, salário família e abono familiar, juros da dívida ativa, contribuição da previdência social;
  
- b) **despesas de capital:** realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de

empréstimos. Constituem, portanto, despesas de capital os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

#### 2.2.4.6 Estágios da despesa

Angélico (1994, p. 65) diz que: “dispõe o artigo 144 e seguintes, do Regulamento de Contabilidade Pública, que toda a despesa percorre três estágios: empenho, liquidação e pagamento”.

O empenho de despesa, de acordo com o artigo 58, da Lei 4.320/64, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Além disso, o “caput” do artigo 59 da referida lei assinala que deve ser observado o valor empenhado, que não poderá exceder o limite de crédito concedido na dotação orçamentária própria. Isto quer dizer que poderão ser feitos tantos empenhos quantos forem necessários, desde que o somatório deles não ultrapasse o montante da dotação.

Silva classifica os empenhos da despesa nas seguintes modalidades:

Ordinário – quando destinado a atender a despesa cujo pagamento se processe de uma só vez;

Estimativa – quando destinado a atender a despesas para as quais não se possa previamente determinar o montante exato;

Global – quando destinado a atender a despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento, cujo montante exato possa ser determinado. (2004, p.158)

A liquidação da despesa está prevista no artigo 63, da Lei 4.320/64, e “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Segundo Angélico:

Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância exata e a quem se devem pagar para extinguir a obrigação. A liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base o contrato, o ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes de entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. (1994, p. 67)

Nas palavras de Silva (2004, p. 159), “a liquidação da despesa é o ato administrativo que materializa, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a obrigação de pagamento que surge a partir da satisfação do objeto do contrato pelo contratado (implemento de condição)”.

O pagamento da despesa, conforme o artigo 62, da Lei 4.320/64, “só poderá ser efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

De acordo com o artigo 64 da supramencionada lei, “a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”. E prossegue em seu parágrafo único, que “a ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade”.

Com a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, promovida pelo Decreto nº 93.872/86, em seu artigo 43, ficou estabelecido que a ordem de pagamento é dada em documento próprio, assinado pelo ordenador de despesas e pelo agente responsável pelo setor financeiro. O documento próprio denomina-se Ordem Bancária e é disciplinado pela Instrução Normativa/STN nº 04, de 13 de agosto de 2002. O pagamento será efetuado mediante saque contra a conta única do Tesouro Nacional, para crédito em conta bancária do credor, no banco por ele determinado, podendo ser efetuado em espécie, quando autorizado.

Atualmente, a Ordem de Pagamento é dada por meio de emissão, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAF, de ordem bancária autorizada pelo ordenador de despesas e pelo agente responsável pelo setor financeiro.

## 2.3 A ORGANIZAÇÃO POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

### 2.3.1 A estrutura organizacional da Polícia Militar do Paraná

A Polícia Militar do Paraná (PMPR), em conformidade com a Lei Estadual nº 6.774, de 08 de janeiro de 1976, conta em sua estrutura com órgãos de direção, apoio e execução.

Os órgãos de direção são aqueles que realizam a atividade de comando e

administração da Corporação, compreendendo o Comando-Geral, o Estado-Maior, as Diretorias, a Ajudância-Geral, Comissões, Assessorias e Consultoria Jurídica.

Os órgãos de apoio realizam a atividade-meio, atendendo às necessidades de pessoal, de animais e de material de toda a Polícia Militar, compreendendo os órgãos de apoio do ensino, de pessoal, financeiro, logísticos e saúde, os quais subordinam-se hierarquicamente às Diretorias que atuam nestas respectivas atividades.

Por sua vez, os órgãos de execução são constituídos pelas unidades Operacionais da Corporação e realizam as atividades-fim da Polícia Militar, executando as diretrizes e ordens emanadas dos órgãos de direção e sendo apoiados em suas necessidades de pessoal, de animais, de material e de serviço, pelos órgãos de apoio.

A PMPR, Instituição existente há 155 anos, possui em seu quadro, um efetivo de aproximadamente 16.000 Policiais Militares, incluindo os Bombeiros Militares. A Corporação é estruturada em três grandes comandos, quais sejam: Comando do Policiamento da Capital (CPC), Comando do Policiamento do Interior (CPI) e Comando do Corpo de Bombeiros (CCB).

O CPC cobre o município de Curitiba e região metropolitana, articulado na área com quatro Unidades Operacionais e cinco Unidades Operacionais especializadas: Regimento de Polícia Montada, Batalhão de Polícia de Trânsito, Batalhão de Polícia de Guarda, Companhia de Polícia de Choque e Companhia Independente de Polícia de Guarda.

O CPI é composto por dezesseis Batalhões, quatro Companhias Independentes e dois Batalhões especializados.

O CCB conta com seis Grupamentos de Bombeiros e dois Subgrupamentos de Bombeiros Independentes.

O quadro organizacional está dividido em oficiais e praças, operacional e especialista. O ingresso nas fileiras da Corporação (para oficiais e praças) ocorre mediante concurso público, com exigência do nível médio (2º grau). O ingresso no Oficialato (Policia Militar e Bombeiro Militar) dá-se mediante aprovação no vestibular da Universidade Federal do Paraná (UFPR), sendo realizado o curso na Academia Policial Militar do Guatupê (APMG) com duração três anos, em período integral. Para os soldados (Policia Militar e Bombeiro Militar), graduação inicial, a formação ocorre no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) e nas Unidades da

capital e interior, com duração aproximada de seis meses.

### 2.3.2 A estrutura orçamentária da Polícia Militar

A Polícia Militar realiza o planejamento, programação e execução orçamentária dos recursos oriundos do Tesouro do Estado, por intermédio das suas próprias Unidades Orçamentárias, tendo como ordenador de despesa o Secretário da Segurança Pública, e possui uma estrutura orçamentária organizada em Unidades e Projetos/Atividades Orçamentárias da Corporação assim distribuída:

- a) Secretário de Estado da Segurança Pública – Ordenador de Despesa.
- b) Diretor da Secretaria de Estado da Segurança Pública – Ordenador de Despesa por delegação do Secretário de Segurança.
- c) Comandantes de Unidades Orçamentárias:
  - Comandante Geral da Polícia Militar do Paraná - Unidade Orçamentária 2115 - Administração Geral da PMPR;
  - Comandante do Comando do Policiamento da Capital - Unidade Orçamentária 2117 - Policiamento na região Metropolitana;
  - Diretor de Apoio Logístico – por delegação do Comandante Geral da PMPR e Comandante do CPC - Unidade Orçamentária 2115 - Administração Geral da PMPR e Unidade Orçamentária 2117- Policiamento na região Metropolitana;
  - Comandante do Comando do Policiamento do Interior - Unidade Orçamentária 2118 - Policiamento no interior do Estado;
  - Comandante do Comando do Corpo de Bombeiros - Unidade Orçamentária 2121 - Serviços de Bombeiros;
  - Comandante da Academia Policial Militar do Guatupê - Unidade Orçamentária 2122 - Formação e Especialização de Recursos Humanos da PMPR.

d) Comandantes de Projetos / Atividades

- Comandante do Comando do Policiamento do Interior, por delegação do Comandante Geral, Projeto / Atividade 2123 - Apoio Tático e Operacional a Polícia Militar;
- Comandante do Comando do Corpo de Bombeiros - Projeto / Atividade 2124 - Serviços de SIATE;
- Diretor-Geral do HPM - Projeto / Atividade 2116 - Serviços de Saúde e Assistência Social;
- Comandante do Comando do Batalhão de Polícia Rodoviária - Projeto / Atividade 2119 - Policiamento Rodoviário;
- Comandante do Comando do Batalhão de Polícia Ambiental - Projeto / Atividade 2120 - Policiamento do Meio Ambiente;

Convém ainda ressaltar que a Polícia Militar também realiza o planejamento, programação e execução orçamentária de recursos provenientes de receitas específicas, as quais por força de lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, que possuem normas peculiares de aplicação. Nessa tessitura, vale se referir a dois fundos especiais, quais sejam: Fundo do Corpo de Bombeiros (FUNCB) e o Fundo de Modernização da Polícia Militar (FUMPM); os quais têm como ordenador de despesa o Secretário de Estado da Segurança Pública.

A seguir, com fito de facilitar a compreensão, por meio da visualização da estrutura existente, segue quadro explicitando a estrutura orçamentária da Polícia Militar do Paraná:

# ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DA PMPR

ÓRGÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO		PROGRAMA		PROJETO/ATIVIDADE	
	CÓD	DENOMINAÇÃO	CÓD	DENOMINAÇÃO	CÓD	DENOMINAÇÃO	CÓD	DENOMINAÇÃO	CÓD	DENOMINAÇÃO
SESA	3908	Comando Geral	6	Segurança Pública	181	Policimento	19	Segurança Integrada	2115	Administração geral da PMPR
	3909	CPC	6	Segurança Pública	181	Policimento	19	Segurança Integrada	2123	Apoio tático e operacional à PMPR
	3910	CPI	6	Segurança Pública	181	Policimento	19	Segurança Integrada	2117	Policimento da região metropolitana
					541	Preservação ambiental	7	Prevenção ambiental	2118	Policimento no interior do Estado
	3911	CCB	6	Segurança Pública	182	Defesa Civil	19	Segurança Integrada	2119	Policimento rodoviário
					128	Formação de RH	19	Segurança Integrada	2120	Policimento do meio ambiente
	3912	APMG	6	Segurança Pública	181	Policimento	19	Segurança Integrada	2121	Serviço de bombeiro
	3961	FUMPM	6	Segurança Pública	181	Policimento	19	Segurança Integrada	2127	Apoio tático ao CB
	3965	FUNCB	6	Segurança Pública	182	Defesa Civil	19	Segurança Integrada	2122	Formação e especialização de RH para a PMPR
	4760	HPM	10	Saúde	302	Assistência hospitalar	15	Saúde e saneamento	2126	Fundo de modernização da PMPR
	4760	SIATE	10	Saúde	301	Atenção básica	15	Saúde e saneamento	2128	Fundo estadual do Corpo de Bombeiros
301					Atenção básica	15	Saúde e saneamento	2116	Serviços de saúde e assistência social - SESP	
SESA									2124	Serviços de SIATE - Corpo de Bombeiros

Nesse prisma, é importante frisar que as Unidades Operacionais subordinadas aos Comandos Intermediários do Policiamento da Capital e Região Metropolitana, Interior e do Corpo de Bombeiros não participam diretamente, do processo de planejamento e programação orçamentária, participando, no entanto, do processo de execução orçamentária, com a aplicação de recursos, que na sua maioria das vezes não atendem às reais necessidades administrativas e operacionais voltadas para o desempenho das diversas modalidades de policiamento, em suas respectivas áreas de atuação.

Para que esta situação seja melhor visualizada, cabe observar a seguir, o ciclo orçamentário executado pela Polícia Militar do Paraná.

### 2.3.3 O ciclo orçamentário na Polícia Militar

Definido como uma série de passos que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas. Pode-se, portanto, identificar cristalinamente quatro distintas fases:

Ex.: exercício financeiro 2009

- a) Elaboração - abril a setembro de 2008
- b) Aprovação - setembro a dezembro de 2008
- c) Execução - 1.º de janeiro a 31 de dezembro de 2009
- d) Controle e avaliação - fevereiro de 2009 a abril de 2010

#### 2.3.3.1 1ª Fase – elaboração

A elaboração do orçamento compreende a fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização.

A fase de elaboração orçamentária tem início, aproximadamente, no mês de abril de cada exercício financeiro, e compreende as seguintes etapas:



### 2.3.3.1.1 Elaboração e aprovação da LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme dita a Constituição Federal, “compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

A Lei de Diretrizes já apresenta um panorama do que está contido no orçamento, sendo um elo entre os Planos de Governo e o Orçamento Anual. Ela traça a linha geral da política orçamentária do governo, estabelecendo as áreas e os programas prioritários e metas, a organização e a estrutura do orçamento, limite de gastos, define fontes de financiamento, estabelece os preços que vigorarão no Orçamento e como serão suas correções futuras, etc. Mais significativo ainda é o seu papel, na ausência de planos de governo, quando o programa orçamentário anual será orientado unicamente por suas disposições, além das demais decisões políticas, evidentemente.

### 2.3.3.1.2 Distribuição das instruções e a preparação dos dados necessários à elaboração da proposta orçamentária

A Coordenadoria do Orçamento e Programação – COP – estabelece as diretrizes a serem observadas, prepara os formulários a serem preenchidos e confecciona o manual de instruções, todos visando a orientar a correta elaboração das propostas orçamentárias parciais, definindo também os prazos inicial e final para a restituição à COP.

As unidades orçamentárias da PMPR, que de maneira míope, são encarregadas da elaboração da proposta orçamentária, prepararão os documentos que serão necessários para a elaboração das referidas propostas orçamentárias parciais, como: valores dos orçamentos liberados e realizados em exercícios anteriores, por elemento de despesa; número de funcionários civis e militares pertencentes à unidade orçamentária, o número de funcionários colocados à disposição de outros órgãos, número e tipo de veículo, número de edificações e área total edificada; todos esses dados devem referir-se ao ano anterior e ao mês de maio do ano que se elabora o orçamento.

Esses são os documentos que nortearão a proposta orçamentária, e que disciplinarão os procedimentos e ações que objetivam a consecução do planejamento.

Uma vez coletados os documentos, há que se antecipar a tabulação dos dados estatísticos, aguardando as orientações e os formulários oriundos da COP. Essa antecipação se faz necessária e prudente em função das exigências de informações que são feitas para o preenchimento dos formulários das propostas parciais, evitando-se atraso na entrega da proposta, mesmo porque o prazo concedido para a elaboração é exíguo.

#### 2.3.3.1.3 Elaboração da proposta orçamentária parcial

As unidades orçamentárias da PMPR de posse das diretrizes, das instruções contidas no manual e dos formulários oriundos da COP, elaboram as propostas orçamentárias parciais, preenchendo o conjunto de formulários recebidos.

No momento em que são concluídas as montagens das propostas orçamentárias parciais pelas unidades, é que o processo se torna, como dissemos anteriormente, míope, uma vez que essas propostas serão encaminhadas ao Grupo de Planejamento Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública - GPS/SESP, para apreciação e análise, e não à 6ª Seção do Estado-Maior ou até mesmo à Diretoria de Finanças, como entendemos que seria correto.

O que se pretende criticar construtivamente, é o fato de que compete à 6ª Seção do Estado-Maior receber as propostas orçamentárias das diversas unidades orçamentárias e seus projetos/atividades, analisá-las, formatá-las e encaminhá-las à Diretoria de Finanças para que sejam perfeitamente adequadas ao planejamento estratégico da Polícia Militar, para então sim, ser encaminhada a proposta orçamentária da Corporação ao GPS/SESP.

#### 2.3.3.1.4 Estimativas e reestimativas da receita

Retornando ao fluxo operacional da elaboração do orçamento, após realizada acurada análise das propostas orçamentárias parciais pelo GPS/SESP e o devido ajustamento que o órgão realiza, compendiando todas as propostas parciais das outras unidades orçamentárias da pasta da Segurança Pública (Polícia Militar, Polícia Civil,

Departamento Estadual de Trânsito, etc.), será enviada à COP, a proposta orçamentária da Secretaria da Segurança Pública.

Na Coordenadoria do Orçamento e Programação – COP - será realizada nova análise, agora de todas as propostas das Secretarias de Governo, precedida de compatibilização final.

A COP, de posse das propostas orçamentárias parciais, já consolidadas por Órgãos / Secretarias de Estado do Governo, toma ciência das pretensões dos administradores públicos, expressas nas respectivas propostas orçamentárias por meio dos programas de trabalho e respectivos custos. Como normalmente os recursos solicitados são superiores ao da projeção de arrecadação para o exercício considerado e fornecido pela Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA, e, obviamente, para evitar que ocorra o déficit orçamentário, a COP estipula os novos valores para cada Unidade Orçamentária – UO – que é o denominado “teto orçamentário”.

Constitui-se o “teto orçamentário” no valor que os administradores públicos deverão respeitar, readequando os seus programas de trabalho, refazendo suas propostas orçamentárias parciais. Esses valores são repassados ao GPS das Secretarias de Estado, que por sua vez retornam às UO.

Todavia, os dirigentes de UO podem remanejar valores de um projeto ou atividade orçamentária para outro sob seu gerenciamento, se assim entender, contudo, não podem, em hipótese alguma, exceder os montantes previstos nos tetos orçamentários que lhes foram concedidos.

#### 2.3.3.1.5 Elaboração da proposta orçamentária ajustada ao teto orçamentário

Novamente preenchidos os formulários das propostas orçamentárias, as unidades orçamentárias da PMPR tornam a encaminhar a documentação ao GPS/SESP, que procederá à nova análise, conferência de dados e valores; consolidará todas as propostas orçamentárias das UO da pasta; e em seguida, encaminhará a proposta orçamentária ajustada ao teto à COP.

#### 2.3.3.1.6 Consolidação das propostas ajustadas ao teto e entrega da Proposta Geral ao Poder Legislativo

Por sua vez, a COP procede à análise final, verifica se os programas de trabalho estão em consonância com as diretrizes orçamentárias do governo, consolida-as, em um só documento, que se constituirá no anteprojeto de Lei do Orçamento.

Concluídos os trabalhos de compatibilização do orçamento, este documento é levado à apreciação do chefe do Poder Executivo como proposta.

Após a apreciação por parte do chefe do Poder Executivo, com correções ou alterações se houver, o documento retorna à COP, que se encarregará de preparar a mensagem que enviará o anteprojeto da Lei Orçamentária Anual e seus anexos ao Poder Legislativo, especificamente à Assembléia Legislativa, na forma de anteprojeto de lei até o dia 30 de setembro.

Um projeto orçamentário bem elaborado, justificado e circunstanciado, e que resulte em benefício à comunidade, viável, muito provavelmente, será aceito pelo governo e, conseqüentemente, ser-lhe-ão concedidos os recursos orçamentários pleiteados.

Aqui também deve ser considerado o aspecto político, a negociação com GPS e a COP, informando-lhes do projeto, das pretensões, a fim de prepará-los para o recebimento das propostas orçamentárias parciais. É o que comumente chamamos de “vender o peixe”.

Deve ser lembrado que os recursos orçamentários conquistados serão os que manterão as atividades orçamentárias da Corporação no ano seguinte, bem como a realização dos projetos de Comando.

#### 2.3.3.2 2ª Fase – aprovação

Conforme afirmado anteriormente, o Poder Executivo deve enviar o projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo, dentro dos prazos estabelecidos, que no Estado do Paraná extingue-se em 30 de setembro.

Caso o Poder Legislativo não receba no prazo estipulado o anteprojeto de Lei do Orçamento, considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

Se o titular da iniciativa não a exercer ou não cumprir o prazo determinado pela Legislação, ocorre o crime de responsabilidade.

A proposta é, pois, um conjunto de documentos que o titular do Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo, para sua apreciação e votação. A proposta compreende: mensagem, projeto de lei de orçamento, tabelas explicativas, especificação dos programas especiais de trabalho. Evidentemente, o documento mais importante é o projeto de lei de orçamento, pois os demais, tabelas e anexos, são justificativas e componentes daquele.

A mensagem conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis. Exposição e justificação da política econômico-financeira do governo, justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

Nas tabelas explicativas, além das estimativas da receita e despesa, constarão, em colunas distintas para fins de comparação, a receita arrecadada nos últimos exercícios em que se elabora a proposta, a receita prevista para os exercícios a que se refere a proposta, a despesa realizada no exercício imediatamente anterior e a despesa fixada para o exercício a que se refere a proposta.

A especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativas de custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, deverão ser acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

É a etapa consagrada aos debates em plenário e é subdividida nas seguintes etapas: emenda, voto do relator, redação final, votação em plenário.

Devidamente discutido, o projeto de lei orçamentária, uma vez aprovado pelo Poder Legislativo, merecerá de sua parte, a edição de um autógrafo e, logo após enviado para sanção pelo chefe do Poder Executivo.

Após a aprovação pelo Poder Legislativo do Projeto de Lei Orçamentária, este é encaminhado ao chefe do Poder Executivo para a sanção. A sanção é a aquiescência do titular do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Assim, o titular do Poder Executivo somente sancionará o projeto se estiver de acordo com ele. Se o titular do Poder Executivo não estiver de acordo, poderá vetar total ou parcialmente, o projeto de lei, dentro de 15 dias contados do recebimento do projeto.

O Poder Legislativo também deve cumprir determinado prazo para a discussão, a aprovação da mensagem, se não o fizer, a mensagem será promulgada por lei.

O projeto de lei orçamentário é transformado em lei quando:

- a) aprovado pelo Legislativo, é sancionado, expresso ou tacitamente pelo Executivo;
- b) aprovado pelo Legislativo, é vetado pelo Executivo e o veto é rejeitado na forma constitucional.

Embora concluída, a lei não é ainda executável e obrigatória. Para tanto precisa ser promulgada e publicada no órgão da imprensa oficial (Diário Oficial).

Assim, tem-se que a Lei Orçamentária também denominada de Lei de Meios, traça, em termos financeiros, o programa de trabalho do Governo para cada ano, estima os recursos que devem ser arrecadados, também, em cada ano, para financiar, no mesmo período, a despesa fixada para a execução do programa de trabalho do Governo.

### 2.3.3.3 3ª Fase – execução

A execução do orçamento constitui a concretização real dos objetivos e metas determinados para o setor público, no processo de planejamento integrado, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros.

A etapa da execução deve, necessariamente, fundamentar-se na programação, não só para ajustar-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado, como também para alcançar a máxima racionalidade possível na solução de problemas que decorrem da impossibilidade de se fazer uma previsão exata sobre detalhes ligados à execução das modificações, produzidas nas condições vigentes à época da elaboração do orçamento.

Uma vez sancionada a Lei de Orçamento, é estabelecida por meio de decreto a programação financeira para o exercício que ajusta os compromissos da execução orçamentária, créditos adicionais e a liquidação de resíduos passivos, com o fluxo provável da receita.

A programação financeira é objeto para acompanhamento permanente e passível de reajustamento e atualização.

A etapa da execução do orçamento tem início no dia 1º de janeiro, pois, no Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, entretanto, de forma prática, a execução inicia-se com a publicação do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), que é a distribuição dos créditos concedidos aos diversos elementos de despesas pelos projetos e atividades orçamentárias a serem desenvolvidos no exercício pelas unidades orçamentárias.

Com o estabelecimento da programação financeira e a publicação do Quadro de Detalhamento das Despesas, os órgãos setoriais elaboram os seus respectivos cronogramas de desembolso.

O cronograma de desembolso é estabelecido em cotas trimestrais, normalmente representando o plano de utilização dos créditos orçamentários pelas unidades orçamentárias e respectivos programas de trabalho.

A Liberação das Cotas de Despesas (LCD) é emitida pelo órgão financeiro central em caráter global aos órgãos setoriais do sistema. O órgão setorial, por sua vez, faz o repasse às unidades orçamentárias e estas, fazem sub-repasses às unidades administrativas.

Havendo necessidade de executar uma despesa, a unidade orçamentária emite o pedido de empenho, encaminha ao GPS, para fins de registro e assinatura do Secretário de Segurança Pública, o que só ocorre se a unidade orçamentária possuir capacidade de empenho.

As unidades orçamentárias possuem recursos alocados no DEAM ou DETO. Esses recursos são utilizados pelas mesmas mediante requisições, cabendo àquele órgão fornecer os materiais solicitados à requisitante, realizando as demais fases do processo, cujos recursos são movimentados mediante Movimentação de Crédito Orçamentário (MCO) do dirigente da unidade orçamentária.

Da mesma forma, as unidades orçamentárias podem dispor de recursos para reparos ou contratações de obras de engenharia e arquitetura do DECOM, cujos recursos são movimentados mediante Movimentação de Crédito Orçamentário do dirigente da unidade orçamentária.

Isto significa que as unidades orçamentárias emitem pedido de empenho, requisições, MCO e os encaminham diretamente aos órgãos afins (GPS, DEAM, DETO ou DECOM), dentro de suas prioridades, cada uma de *per si*.

O que ocorre é que, como os recursos são escassos e as liberações de recursos orçamentários são feitas parcialmente, por trimestre, dependendo do

orçamento liberado de cada unidade orçamentária e da arrecadação do Tesouro, pode haver falta de recursos para uma unidade orçamentária adquirir combustível para viaturas, gêneros alimentícios ou outro artigo de primeira necessidade; enquanto uma outra unidade orçamentária, por sua vez, possui recursos orçamentários disponíveis que não serão utilizados naquele momento.

Esta falta de coordenação da atividade orçamentária de cada uma das unidades e de seus projetos/atividade acaba prejudicando a administração da Corporação como um todo. Há necessidade, e estão sendo envidados esforços nesse sentido, inclusive cabe ressaltar que nesse ano, houve a primeira tentativa de execução de coordenação, ainda incipiente, de se implementar, dentro da Diretoria de Finanças, um setor capaz de promover a sinergia necessária para tornar mais fácil e exeqüível a vida orçamentária da Polícia Militar.

#### 2.3.3.4 4ª Fase – controle e avaliação

O Controle Orçamentário ocorre durante a execução do orçamento e pode ser subdividido em: Controle Físico e Controle Financeiro.

O Controle Físico é o acompanhamento de todas as etapas da execução do programa de trabalho e ocorre em diversos níveis. A própria unidade executora exerce controle sobre os projetos e atividades a seu cargo, verificando o andamento das tarefas, o cumprimento dos cronogramas das obras, a quantidade e a qualidade dos serviços prestados, etc., sempre visando ao atingimento das metas fixadas na sua programação.

Os órgãos setoriais do sistema de orçamento (GPS/SESP) exercem controle sobre as programações das unidades que compõem o órgão ao setor onde atuam. Da mesma forma, o órgão central do sistema de orçamento deve exercer controle sobre as programações dos diversos órgãos que compõem a programação orçamentária global. O Poder Legislativo também participa do controle quando analisa e aprova os resultados do programa de trabalho do governo.

O controle precisa ser concomitante com a execução do orçamento, porque possibilita efetuar revisões no programa de trabalho e nos métodos utilizados, sempre que ocorrem desvios, incorreções, atrasos, falta de recursos humanos, materiais ou financeiros. O administrador pode chegar à conclusão, por exemplo, de



que não há possibilidade de cumprir toda a programação prevista inicialmente, havendo necessidade de postergar parte dela, concentrando esforços nos projetos mais prioritários ou com mais chances de atingirem os resultados esperados. Nesse caso é preciso chegar a essa conclusão com tempo de alterar a programação, devendo a unidade apresentar um menor número de projetos bem executados, com todas as metas atingidas, do que um programa mais extenso e com resultados insatisfatórios.

Para tanto, deve-se buscar um sistema de controle e avaliação de resultados, coordenado pelo Órgão Central de Orçamento, bem estruturado, de forma a fornecer a qualquer momento, informações sobre o andamento das programações de todos os Órgãos e Unidades, básico para a tomada de decisões tanto no que se refere ao Orçamento em vigor, como também, para programações futuras.

Mesmo sem a existência de um sistema, é possível a obtenção de informações por meio de relatórios periódicos, principalmente no que se refere aos projetos e pelo menos aos mais importantes.

O controle financeiro destina-se a verificar se a execução orçamentária está ocorrendo dentro dos limites fixados no orçamento, de acordo com as classificações orçamentárias e em obediência às normas legais vigentes.

O controle também se subdivide em interno e externo. O interno é exercido pelos órgãos central e setoriais dos sistemas financeiro e de planejamento, e o externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

#### 2.3.4 A Diretoria de Finanças da Polícia Militar

Dentro de sua estrutura organizacional, conforme mencionado, a PMPR conta com a Diretoria de Finanças, criada pela Lei nº 6774, de 08/01/1976, Lei de Organização Básica, como órgão de direção setorial do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, cujo objetivo é supervisionar as atividades financeiras de todos os órgãos da Corporação; além da 6ª Seção do Estado-Maior, a quem compete a realização do planejamento administrativo e orçamentação.

Apesar da criação legal da Diretoria de Finanças como órgão de direção setorial de um sistema de administração orçamentária e financeira, na verdade, esta

configuração por muitos anos não chegou a ser efetivada, pois à exceção da atividade de auditoria, a Diretoria, a partir de sua criação, por determinação de Comandos da época, foi absorvendo e executando serviços relacionados à folha de pagamento, averbações e consignações de empréstimos, pensões alimentícias, inativos e pensionistas, atividades diretamente relacionadas à área de pessoal, que somente foram, corretamente, transferidos para a Diretoria de Pessoal da Corporação, em março de 2005, por ordem do então Comandante Geral, ocasião em que teve início uma reestruturação desta diretoria, tentando corrigir esta disfunção, foi estruturada a Diretoria em questão segundo a estrutura abaixo demonstra:

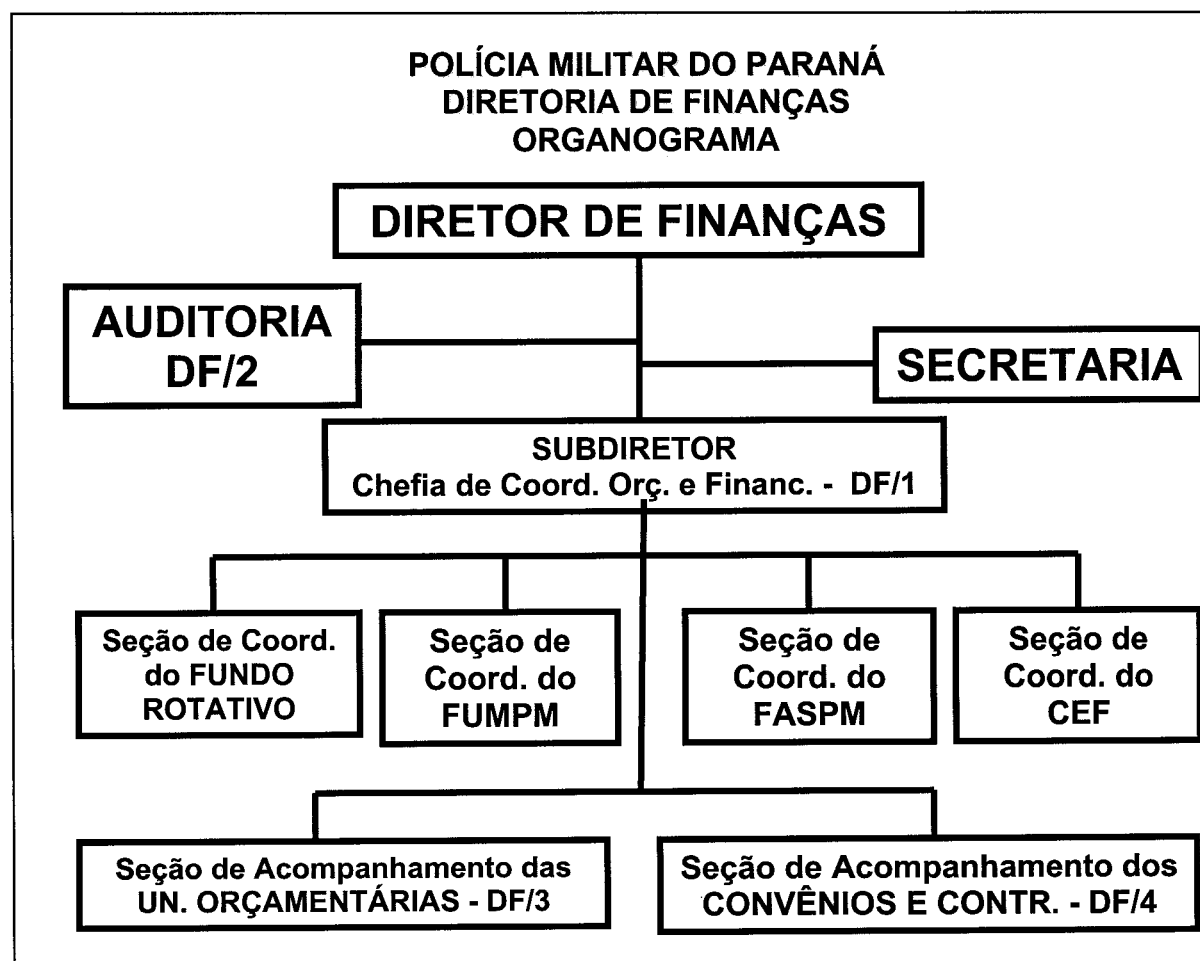


FIGURA 3 – ORGANOGRAMA DA DIRETORIA DE FINANÇAS DA PMPR

FONTE: 1º Seção de Estado-Maior (PM/1)

A ausência da Diretoria de Finanças no processo de gestão orçamentária e financeira, até março de 2005, era suprida pela 6ª Seção de Estado-Maior (PM/6),

diga-se de passagem, de forma correta, pois essa é a sua vocação legal, estruturada conforme organograma organizacional infra-apresentado, atuando de forma reativa aos problemas, quando provocada, sem, no entanto, dispor de uma equipe e estrutura adequada para acompanhamento e antecipação de ações, visando à correção no processo de execução orçamentária.

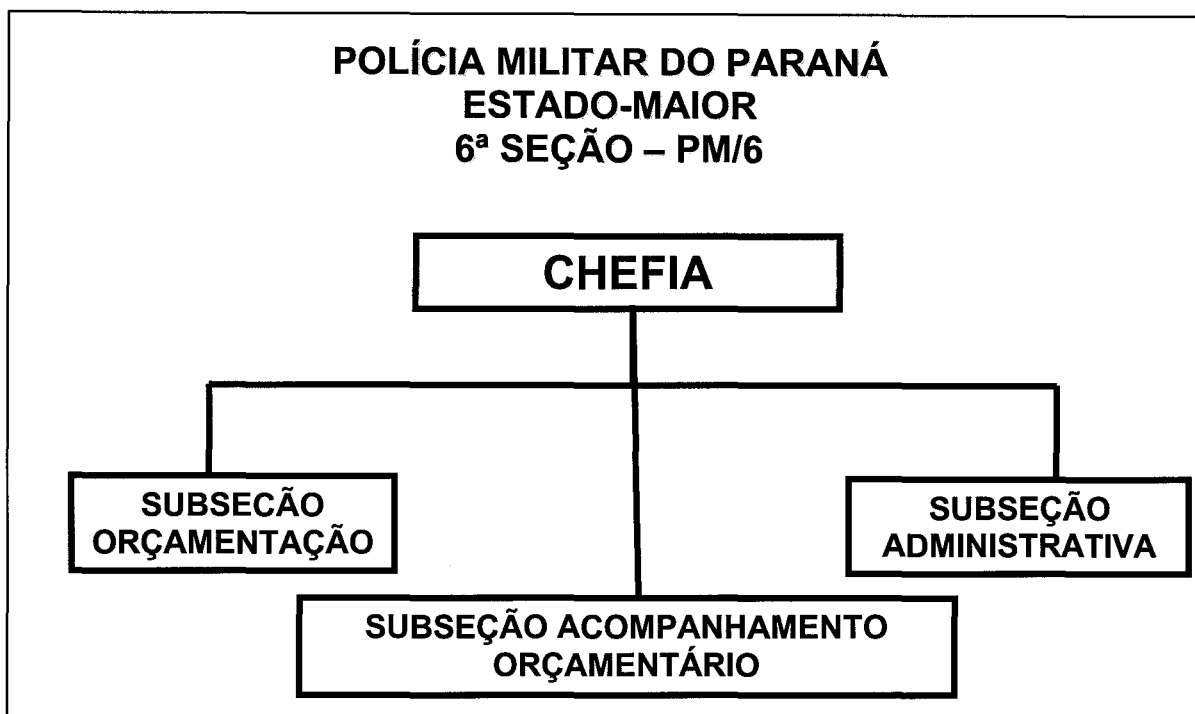


FIGURA 4 – ORGANOGRAMA DA 6ª SEÇÃO DE ESTADO-MAIOR (PM/6)  
 FONTE: 1ª Seção de Estado-Maior (PM/1)

A partir de setembro de 2005, teve início a reestruturação da Diretoria de Finanças, visando adequá-la à real missão para a qual fora criada, concentrando em sua estrutura as atividades orçamentárias e financeiras da Corporação na tentativa de facilitar a sua coordenação, controle e acompanhamento.

Assim sendo, foram informalmente incorporados na estrutura da Diretoria de Finanças a 6ª Seção de Estado-Maior, que passou a assumir a função de Subdiretor e Chefe de Coordenação Orçamentária e Financeira. Além dessa alteração, a Diretoria de Finanças vem tentando exercer a coordenação e o acompanhamento orçamentário e financeiro de todas as unidades orçamentárias que antes se constituíam em uma forma de administração isolada, sem qualquer interferência de um órgão coordenador central.

As atividades que, atualmente, em decorrência de sua natureza, merecem estar inseridas no contexto orçamentário e financeiro da Diretoria de Finanças da

PMPR, e isto se está tentando fazer, são a coordenação e acompanhamento dos Fundos, das Unidades Orçamentárias, dos Convênios e Contratos.

Apesar de esse direcionamento da Diretoria de Finanças para a sua legítima atividade de gestão dos recursos orçamentários e financeiros da Corporação não resultar impactos financeiros para o Estado, a prática tem demonstrado que sua implementação vem se constituindo em um processo complexo, que enfrenta inúmeras dificuldades em sua implantação e operacionalização, principalmente face às questões estruturais e culturais, que culminam por envolver mudança comportamental e de visão administrativa errônea que perdurava por cerca de 30 anos.

## 2.4 O FUNDO ROTATIVO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

De acordo com o item anterior, a Diretoria de Finanças da PMPR apresenta na sua estrutura organizacional uma Seção específica para atender ao Fundo Rotativo.

Destarte, este Fundo consiste em um sistema de descentralização financeira, estabelecida pela Lei nº 14.266, de 22 de dezembro de 2003, pelo Decreto nº 3.376 de 21 de julho de 2004, normatizado pela Resolução/SESP nº 287, de 03 agosto de 2006, tendo como objetivo destinar recursos para a manutenção administrativa do Batalhão de Polícia Militar (BPM) e Companhia Independente de Polícia Militar (CIPM), da Capital (CPC) e Interior do Estado (CPI), para aquisição de materiais de consumo, realização de pequenos serviços e reparos nas instalações físicas e equipamentos, proporcionando dinamismo à realização de despesas com manutenção, reparos de pequena monta e outras atividades necessárias à operacionalização administrativa dos mesmos.

#### 2.4.1 Fonte de recursos

A fonte de recursos do FUNDO ROTATIVO tem origem em outro Fundo, o FUNDO DE MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR (FUMPM), à ordem de até 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários destinados à execução do custeio do FUMPM, logicamente acrescidos dos rendimentos obtidos com a aplicação financeira de tais recursos.

Tais recursos são repassados aos Batalhões e Companhias Independentes de Polícia Militar por meio do Banco do Brasil, instituição financeira na qual devem ser mantidos em uma conta única, especial, em nome do FUMPM / FUNDO ROTATIVO, sendo expressamente proibida a movimentação por intermédio de outra conta bancária. No tocante à movimentação da conta bancária, deve o gestor dos recursos realizá-la por meio de cartão corporativo ou cheque nominal, sendo que a guarda e o zelo do talonário de cheques bem como do cartão e senha, é de inteira responsabilidade do Comandante do BPM ou da CIPM.

As liberações de recursos estão condicionadas à inexistência de pendência de prestação de contas do Fundo Rotativo, junto ao FUMPM ou ao Tribunal de Contas do Estado e em caso de pendência de prestação de contas, o Secretário Executivo do FUMPM informará ao Gestor do Fundo para que providencie a regularização, que se fará pela própria prestação ou devolução dos recursos recebidos.

O Batalhão de Polícia Militar e a Companhia Independente de Polícia Militar receberão recursos para sua manutenção conforme critérios estabelecidos pela Diretoria de Finanças, e o aplicarão com base nas prioridades elencadas pelos respectivos comandantes.

#### 2.4.2 Administração dos recursos

A administração dos recursos do Fundo Rotativo é de competência exclusiva do Comandante do Batalhão de Polícia Militar ou da Companhia Independente de Polícia Militar, devidamente credenciado para tal. Em caso de transferência, afastamento temporário ou definitivo, o Comandante do Batalhão de Polícia Militar

ou da Companhia Independente de Polícia Militar deverá providenciar a prestação de contas de sua gestão, bem como o preenchimento do Termo de transmissão de Gestão dos Recursos, e o envio do cartão corporativo para administração do FUMPM/FUNDO ROTATIVO. No afastamento ou transferência do titular, enquanto não houver a indicação do oficial substituto, a prestação de contas será feita por quem estiver legalmente respondendo pelo comando da Unidade.

### 2.4.3 Aplicação dos recursos

A aplicação dos recursos deve ser realizada exclusivamente em:

- a) materiais de consumo: materiais de escritório, de limpeza, lâmpadas, GLP, materiais para realização de pequenos reparos, entre outros;
- b) serviços de terceiros e encargos: prestação de serviços por pessoas jurídicas (mediante apresentação de notas fiscais de prestação de serviços), tais como: limpeza de caixas d'água ou fossa, reparação de mobiliários, eletricitistas, vidraceiros, pedreiros, etc.

Importante ressaltar que os recursos não devem ser aplicados, qualquer que seja a hipótese, em despesas de pessoal, que são os pagamentos realizados a pessoas físicas que prestam serviços exercendo uma função ou cargo permanente, com carga horária definida, qualquer que seja o regime empregatício, tais como: zeladoras, cantineiras, secretárias, vigias, etc.; é vedada a aquisição de materiais permanentes, tais como mesas, cadeiras, arquivos, armários, fogão, geladeira, utensílios, etc.; a quantidade a ser adquirida deve limitar-se ao atendimento das reais necessidades, durante o período em que o setor competente estiver procedendo à sua aquisição ou remessa, e nenhum produto poderá ser adquirido com o objetivo de ser estocado, qualquer que seja o propósito.

As despesas realizadas com recursos do Fundo Rotativo estão sujeitas à realização de procedimento licitatório, conforme o determinado pela legislação vigente. As despesas cujos valores estejam isentos de procedimento licitatório devem ser procedidas de pesquisa de preços (no mínimo três orçamentos), objetivando sempre a melhor proposta.

O responsável pela gestão dos recursos deve definir as quantidades a adquirir ou contratar conforme a necessidade e os recursos financeiros disponíveis para o trimestre, (sob pena de ser responsabilizado pelo não cumprimento ou pela não observação);

Com os recursos do Fundo Rotativo, também não é possível realizar parcelamento de pagamentos, realizar compras de conjunto de produtos ou de realizar seqüenciais contratações de serviços, no intuito de burlar o limite de dispensa de licitação;

#### 2.4.4 Comprovação da despesa

Realizada a compra ou a contratação da prestação de serviço, é chegada a hora da emissão e do preenchimento dos comprovantes de despesas realizadas com recursos do Fundo Rotativo. A legislação que rege o Fundo Rotativo estabelece que são instrumentos competentes para comprovação da despesa para fornecimento de material ou prestação de serviços, a nota fiscal ou ticket de caixa acompanhado da nota discriminativa.

As notas fiscais não podem possuir emendas ou rasuras, e somente serão aceitas desde que delas conste, no verso, a comprovação do recebimento dos bens ou da execução de serviços (atestado), mediante termo assinado pelo policial militar responsável pela compra ou verificação da prestação de serviços e ainda vistado pelo gestor; sendo que o fato de as despesas com compras ou serviços ser atestada pelo policial-militar que efetuou a compra ou verificação da prestação de serviços, não exime o responsável pela execução dos recursos do Fundo (gestor) de qualquer responsabilidade.

No preenchimento dos comprovantes de despesas (nota fiscal/cupom fiscal), deve constar obrigatoriamente a discriminação dos materiais ou serviços, suas quantidades, bem como os seguintes dados:

- a) FUMPM/FUNDO ROTATIVO/\_\_\_\_\_ BPM ou CIA IND.
- b) Endereço do BPM ou Cia
- c) CNPJ FUMPM – 00.188.617/0001-82
- d) Inscrição Estadual - isento

No caso de ser constatada a existência de notas/cupons fiscais adulterados, com emendas, rasuras ou entrelinhas que prejudiquem sua clareza ou legitimidade, poderá ser aplicada a pena de glosa dos valores, tendo o responsável o prazo de 30 (trinta) dias corridos, contados da data da comunicação oficial, para recorrer ou recolher os valores questionados (Art. 22 de Provimento nº 02/93 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná).

#### 2.4.5 Prestação de contas

Compete também ao administrador do Fundo providenciar a regular montagem da prestação de contas desde os primeiros gastos, devendo a documentação pertinente ser ordenada na forma que possibilite sua análise a qualquer tempo, por quem de direito.

Os comprovantes de despesas devem ser atestados e vistados imediatamente, visando evitar problemas quando da remoção, promoção, substituição ou qualquer impossibilidade dos responsáveis por tais procedimentos.

O extrato da conta corrente demonstrará toda a movimentação bancária que integra a prestação de contas, por isso é importante sua solicitação em época oportuna, bem como o acompanhamento dos saldos, uma vez que pode haver lançamentos indevidos ou incorretos, que devem ser regularizados no menor tempo possível, para isso, os gestores devem acompanhar mensalmente os extratos bancários, uma vez que o Banco do Brasil não os mantêm por muito tempo;

A prestação de contas deve ser elaborada em consonância aos preceitos estabelecidos pela Lei nº 4.320 de 17/03/1964, bem como às normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado e será composta de:

- a) ofício de encaminhamento da prestação de contas dirigido ao Presidente do Conselho Diretor do FUMPM;
- b) quadro demonstrativo das despesas realizadas na ordem da data de pagamento;
- c) aviso de crédito;



- d) extratos bancários (todos - do crédito até o recolhimento do saldo);
- e) extratos bancários das aplicações financeiras quando houver;
- f) documentos de despesas: notas fiscais de compras e prestação de serviços, todos em vias originais e devidamente atestados, bem como vistados pelo gestor;
- g) justificativas ou esclarecimentos se necessário;
- h) comprovante de recolhimento do saldo não utilizado, por meio do recibo de depósito em nome do FUMPM/Fundo Rotativo, no final do período, se houver, e
- i) cópia do Termo de Transmissão de Gestão do Fundo Rotativo se houver.

As prestações de contas junto ao FUMPM/FUNDO ROTATIVO serão trimestrais, devendo ser apresentadas até o primeiro dia útil do mês subsequente ao trimestre previsto para aplicação dos recursos, sob pena de suspensão de liberações futuras.

No último período de aplicação, as despesas devem ser realizadas no período compreendido entre a data do recebimento dos recursos até o dia 15 de dezembro do ano correspondente e os recolhimentos efetuados no primeiro dia útil subsequente, e a prestação de contas deste período deve ser enviada até o 1º dia útil do mês subsequente.

#### 2.4.6 Prazos

O prazo para utilização dos recursos do Fundo durante o trimestre será até o dia 25 do último mês do período de execução, não sendo permitida a realização de despesas após esta data.

No último período de aplicação, as despesas deverão ser realizadas no período compreendido entre a data do recebimento dos recursos até o dia 15 de dezembro do ano correspondente.

O saldo existente do trimestre deve ser recolhido no primeiro dia útil após o 25º dia do último mês do período de aplicação, na forma da legislação vigente,

comprovado mediante depósito correspondente, devendo este ser anexado à prestação de contas;

No último período de aplicação, o saldo bancário resultante da diferença entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas nos prazos legais, deve recolhido à conta do FUMPM/Fundo Rotativo, após 15 de dezembro, no primeiro dia útil subsequente.

#### 2.4.7 Acompanhamento, fiscalização e auditoria

O controle interno, verificação e auditoria de todas as prestações de contas do Fundo Rotativo serão realizados pela Auditoria da Diretoria de Finanças.

O controle externo será exercido pela Inspetoria do Colendo Tribunal de Contas do Estado, junto a SESP.

Detectando-se qualquer irregularidade na aplicação dos recursos, independente de quaisquer outras penalidades administrativas, cíveis ou penais que venham a ser aplicadas pela transgressão de qualquer disposição regulamentadora do Fundo Rotativo, serão suspensas as liberações para aquele (a) BPM/CIPM até que sejam solucionadas as pendências.

Ao administrador que entregar a prestação de contas fora dos prazos estabelecidos, será aplicada multa definida em lei (Artigo 17 do Provimento nº 02/93 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná).

No caso de não entregar a prestação de contas da aplicação dos recursos do Fundo Rotativo, o responsável deverá ressarcir o FUMPM/FUNDO ROTATIVO no valor total dos recursos a ele confiado, atualizado monetariamente, além das penalidades previstas no Provimento 02/93 – Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

### 3 METODOLOGIA

O estudo em tela, de finalidade aplicada, teve como base a realização de pesquisa bibliográfica que abrangeu não apenas o Orçamento Público, mas também os ramos da Ciência do Direito afetos à área e embrenhou-se na legislação pertinente Nacional, Estadual e Corporativa; num segundo passo dessa trajetória, tratou-se de questões práticas e teóricas relacionadas à aplicação e bem gerir do orçamento público na Polícia Militar do Estado do Paraná.

Na efetuação do presente trabalho mesclar-se-ou àquela pesquisa, a documental, pois realizou-se exame acurado em documentos existentes no Setor do Fundo Rotativo afetos à temática da pesquisa.

Finalizando os meios empregados para elaboração do estudo, foi utilizada ainda a pesquisa de campo, levada a cabo mediante aplicação de questionário, composto por 10 (dez) questões de múltipla escolha que tiveram por escopo focalizar três objetivos distintos:

- 1) evidenciar a aplicação dos recursos do Fundo Rotativo quase que exclusivamente nas sedes de Batalhões;
- 2) evidenciar as necessidades de materiais de consumo e serviços das Companhias destacadas; e
- 3) estabelecer meios de confirmação da execução dos recursos do Fundo Rotativo pelas Companhias destacadas.

O questionário foi encaminhado por malote a 52 (cinquenta e dois) Comandantes de Companhias destacadas da capital e do interior do Estado, tendo sido formulado a partir do referencial teórico e da experiência do pesquisador, e foi utilizado como instrumento para a tabulação dos dados advindos.

A partir das respostas obtidas no supracitado questionário, foi realizada análise quantitativa/qualitativa das informações e, para tanto, utilizou-se a interpretação infográfica para a demonstração da realidade evidenciada, propiciando uma visualização concreta e acurada do mote que norteou este estudo.

A fim de elucidar o problema de pesquisa, bem como estabelecer comprovação quanto aos objetivos específicos, que inicialmente pretendia-se atingir, e que acabaram plenamente atingidos, explicita-se que o Capítulo 4 – Análise e discussão dos resultados, foi desenvolvido com o fito de atender aos objetivos

específicos “a” e “b”, ao passo que o Capítulo 5 – Propostas, foi desenvolvido a fim de que os objetivos específicos “c”, “d” e “e” restassem plenamente atendidos.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na busca da consecução dos objetivos específicos do presente trabalho de pesquisa, passa-se a relatar, neste capítulo, de forma explicativa, aliada à representação infográfica, o resultado da pesquisa de campo direcionada aos comandantes de Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado para que se possa ter conhecimento exato da situação relativa à execução dos recursos provenientes do Fundo Rotativo por essas Subunidades.

### 4.1 DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO

Neste item, a intenção é apresentar evidências incontestes de que, hodiernamente, os recursos do Fundo Rotativo têm sido direcionados, quase que com exclusividade, às sedes dos Batalhões Policiais Militares.

Para tal, serão utilizadas as perguntas de 1 a 5 do instrumento de pesquisa.

Por meio do gráfico 1, observa-se que dos 35 (trinta e cinco) Comandantes de Companhia que responderam ao instrumento de pesquisa de campo, a grande maioria - 62% - comandam suas Subunidades há menos de dois anos; seguidos de 29%, que as comandam há mais de três anos; e, por fim, apenas 9% comandam suas Subunidades por um período de dois a três anos.

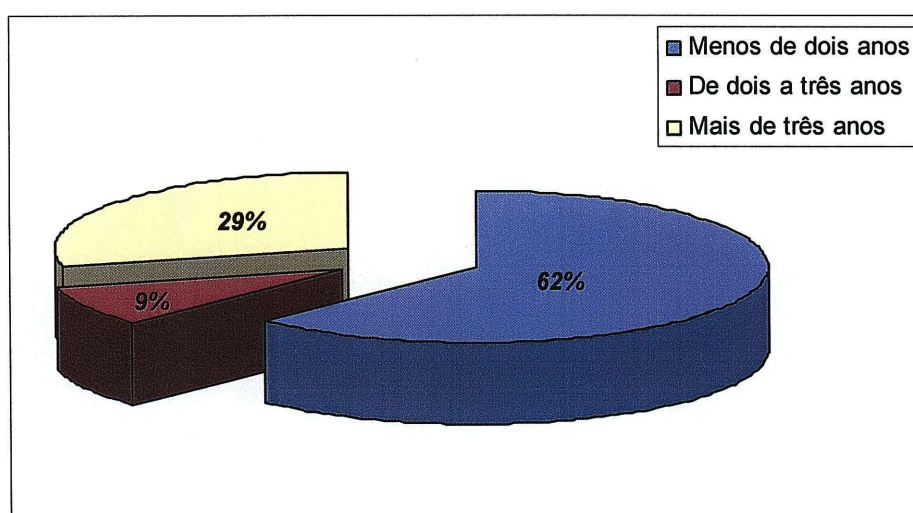


GRÁFICO 1 – TEMPO EM QUE O OFICIAL COMANDA A CIA.

FONTE: O autor (2009)

Pode-se imaginar, inicialmente, que todo o instrumento poderia estar prejudicado, uma vez que a grande maioria dos entrevistados comanda a Companhia há menos de dois anos, e que, portanto, não haveria memória para responder com exatidão aos quesitos. Entretanto, é importante frisar que o Fundo Rotativo da Polícia Militar entrou em funcionamento apenas em setembro de 2006, ou seja, há pouco mais de dois anos, o que exige curta memória de dados, o que nos faz acreditar ter havido condições sim, de serem prestadas informações precisas, verídicas e confiáveis.

O gráfico 2 busca evidenciar o recebimento, por parte dos Comandantes de Subunidades PM, de algum recurso financeiro destinado à aquisição de materiais de consumo ou contratação de serviços de terceiros, com o intuito da realização de pequenos reparos nas instalações físicas ou em equipamentos para manutenção administrativa da sua Companhia, sendo que 20 (vinte) Comandantes - 57% (cinquenta e sete por cento) - afirmaram ter recebido algum recurso financeiro para tal.

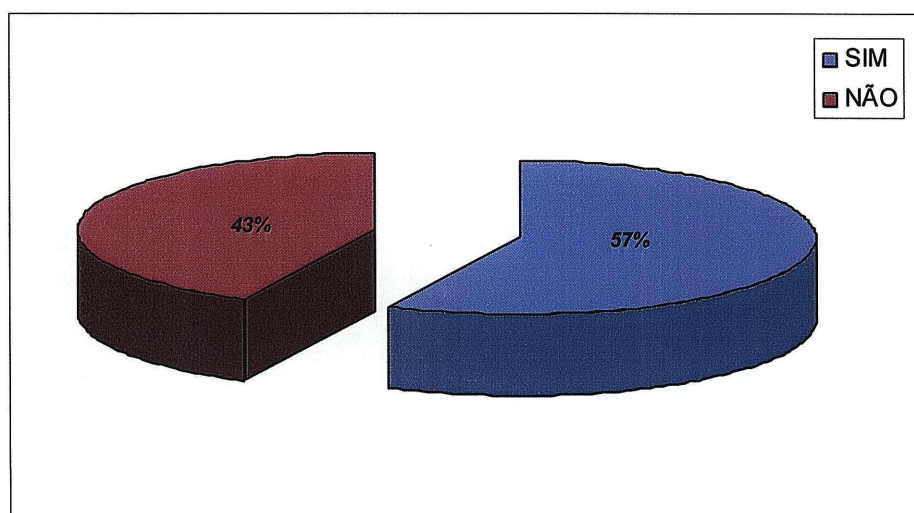


GRÁFICO 2 – RECEBIMENTO DE ALGUM RECURSO FINANCEIRO PARA MANUTENÇÃO DA CIA  
FONTE: O autor (2009)

Importante ressaltar, nesse momento, duas realidades distintas: a primeira vivenciada pelas Subunidades da Capital, cujos Comandantes declaram ter recebido recurso financeiro, quase que exclusivamente, oriundo do Fundo Rotativo, e nessa tessitura, faz-se fundamental frisar que somente os Comandantes de Subunidades do 17º BPM afirmaram ter acesso aos recursos do Fundo Rotativo que os auxiliou na manutenção das atividades da sua Companhia. Em um segundo momento, os

Comandantes do interior declaram ter recebido recursos de fontes variadas, quais sejam: Prefeituras Municipais, Conselhos Comunitários de Segurança, empresas privadas, comunidade em geral, recursos em regime de adiantamento do CPI, e, eventualmente, do Fundo Rotativo (apenas cinco casos dos dezenove pesquisados), o que evidencia, em ambas as realidades, haver um pequeno número de Comandantes de Batalhão que gerem os recursos do Fundo Rotativo de forma a atender a todas as suas Subunidades.

Com o gráfico 3, procurou-se evidenciar a eficácia da Diretoria de Finanças na divulgação da implementação do Fundo Rotativo, o que pode ser considerado extremamente satisfatória, pois apenas 6% (seis por cento) dos entrevistados afirmaram não ter conhecimento da existência do Fundo Rotativo da PMPR.

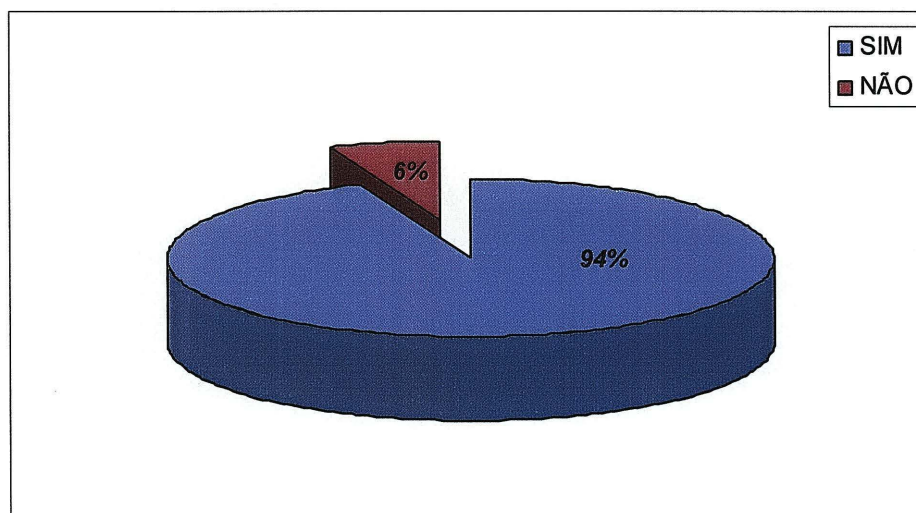


GRÁFICO 3 – CONHECIMENTO, PELOS COMANDANTES DE CIAS, DA EXISTÊNCIA DO FUNDO ROTATIVO

FONTE: O autor (2009)

Pode-se concluir, portanto, que a Diretoria de Finanças cumpriu com o seu papel de atuar como agente multiplicador e orientador quanto à utilização dos recursos do Fundo Rotativo, pois as palestras elucidativas realizadas objetivavam, ao mesmo tempo, informar sobre a criação do Fundo Rotativo e orientar a todos os Comandantes de Unidades e Subunidades quanto ao correto emprego dos recursos.

Já o gráfico 4 mostra o panorama relativo à destinação dos recursos do Fundo Rotativo, evidenciando que 63% dos entrevistados afirmam não ter recebido, em momento algum, recursos do Fundo Rotativo para aplicar em sua Subunidade.

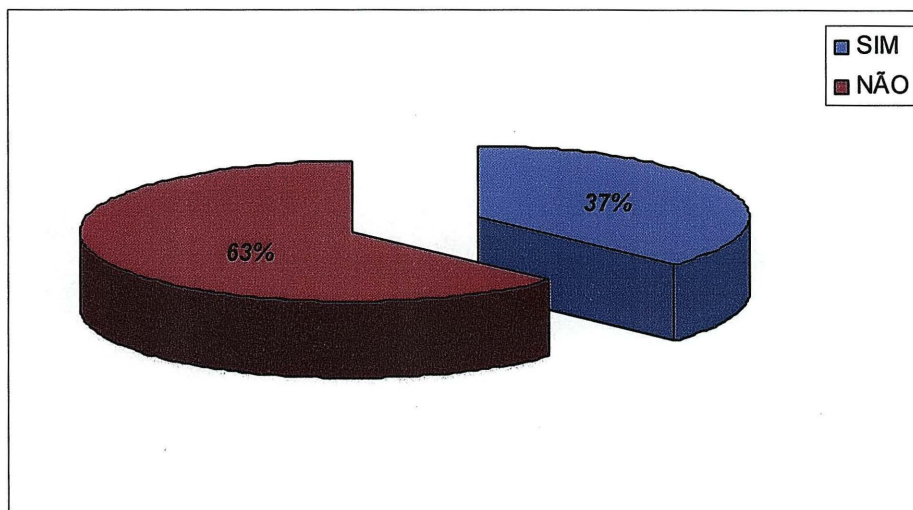


GRÁFICO 4 – RECEBIMENTO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO PELOS COMANDANTES DE CIAS. DESTACADAS - 2009

FONTE: O autor (2009)

Ou seja, nessa primeira fase da pesquisa, em que se procurou evidenciar a destinação dos recursos do Fundo Rotativo, observa-se que quase a totalidade dos Comandantes de Companhias tem conhecimento da existência do Fundo Rotativo da PMPR (94%); que pouco mais da metade desses Comandantes (57%) afirmam ter recebido, em algum momento, recursos financeiros para manutenção das atividades operacionais e administrativas de suas Subunidades; e que apenas 37% - treze entrevistados – afirmam ter recebido recursos provenientes do Fundo Rotativo durante seu Comando.

Destarte, diante das constatações acima representadas e descritas, já é possível afirmar que grande parte dos recursos do Fundo Rotativo da PMPR vem sendo aplicado nas sedes dos Batalhões Policiais Militares. É bem verdade que tais Unidades passaram por longos períodos de estiagem financeira. Para manutenção dos seus Aquartelamentos, os Comandantes recebiam poucos recursos em regime de adiantamento, que se demonstravam completamente insignificantes diante de todas as necessidades prementes. Mas as Subunidades, nem desse recurso dispunham.

Corroborando tal constatação, as tabelas 1 e 2, a seguir, visam demonstrar os quantitativos de recursos percebidos por cada Companhia destacada da Capital e do interior do Estado, segundo declararam seus Comandantes:



**TABELA 1 – VALORES RECEBIDOS PELOS COMANDANTES DE COMPANHIAS DO CPI ORIUNDOS DO FUNDO ROTATIVO – 2006-2008**

BPM	CIA	2006	2007	2008
1º BPM	2ª CIA	600,00	8.435,46	9.534,22
	3ª CIA	600,00	3.092,70	6.240,00
2º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
3º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	3.250,00	-
4º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
5º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
6º BPM	2ª CIA	-	2.000,00	-
	3ª CIA	-	-	-
	4ª CIA	2.646,95	-	3.714,50
7º BPM	2ª CIA	-	-	-
8º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
9º BPM	2ª CIA	-	-	-
10º BPM	2ª CIA	-	3.264,20	2.870,00
	3ª CIA	-	-	-
11º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	3.000,00	3.000,00
14º BPM	2ª CIA	-	-	1.961,75
15º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
16º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
18º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
19º BPM	2ª CIA	-	1.000,00	1.500,00
	3ª CIA	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>30 CIAS</b>	<b>3.846,95</b>	<b>24.042,36</b>	<b>28.820,47</b>

FONTE: O autor (2009)

NOTA: A achúria preta representa questionários não respondidos.

**TABELA 2 – VALORES RECEBIDOS PELOS COMANDANTES DE  
COMPANHIAS DO CPC ORIUNDOS DO  
FUNDO ROTATIVO – 2006-2008**

BPM	CIA	2006	2007	2008
12º BPM	1ª CIA	-	-	-
	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
	4ª CIA	-	-	-
	5ª CIA	-	-	-
13º BPM	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA	-	-	-
	4ª CIA	-	-	-
17º BPM	2ª CIA	-	-	1.500,00
	3ª CIA	-	3.000,00	7.000,00
	4ª CIA	-	-	2.000,00
	5ª CIA	-	-	1.500,00
20º BPM	2ª CIA			
	3ª CIA	-	-	-
	4ª CIA	-	-	-
BPGD	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA			
BPTRAN	2ª CIA	-	-	-
	3ª CIA			
RPMON	2ª CIA			
	3ª CIA			
	4ª CIA			
<b>TOTAL</b>	<b>22 CIAS</b>	<b>-</b>	<b>3.000,00</b>	<b>12.000,00</b>

FONTE: O autor (2009)

NOTA: A achúria preta representa questionários não respondidos.

Com o intuito de realizar uma breve análise acerca dos repasses de recursos do Fundo Rotativo, faz-se imprescindível saber qual montante de recursos foi repassado pelo FUMPM às Unidades Operacionais por meio do Fundo Rotativo no mesmo período. Para tanto, seguem as tabelas 3, 4 e 5:

**TABELA 3 – VALORES REPASSADOS ÀS UNIDADES  
REFERENTES AO FUNDO ROTATIVO – 2006**

OPM	TOTAL
1º BPM	12.000,00
2º BPM	12.000,00
3º BPM	12.000,00
7º BPM	12.000,00
8º BPM	12.000,00
9º BPM	12.000,00
10º BPM	12.000,00
11º BPM	12.000,00
15º BPM	12.000,00
18º BPM	12.000,00
1ª CIPM	12.000,00
2ª CIPM	12.000,00
3ª CIPM	12.000,00
4ª CIPM	12.000,00
Cia Choque	12.000,00
Cia Ind PGd	12.000,00
4º BPM	15.000,00
5º BPM	15.000,00
6º BPM	15.000,00
12º BPM	15.000,00
13º BPM	15.000,00
14º BPM	15.000,00
16º BPM	15.000,00
17º BPM	15.000,00
19º BPM	15.000,00
20º BPM	15.000,00
BPGd	15.000,00
BPTran	15.000,00
RPMont	15.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>387.000,00</b>

FONTE: DF / FUNDO ROTATIVO (2009)

No ano de 2006, quando entrou em operação o Fundo Rotativo, pode-se observar na Tabela 1 que apenas duas Unidades contemplaram suas Companhias com recursos do aludido Fundo, quais sejam: 1º BPM (2ª e 3ª Cias.) que destinou R\$ 600,00 (seiscentos reais) a cada Companhia; e 6º BPM, que destinou à sua 4ª Cia. o montante de R\$ 2.646,95 (dois mil seiscentos e quarenta e seis reais e noventa e cinco centavos). Observa-se que o 1º BPM destinou exatos 10% (dez por cento) dos recursos que recebeu e o 6º BPM destinou 17,6% (dezessete vírgula seis por cento) do valor que recebeu às Companhias.

**TABELA 4 – VALORES REPASSADOS ÀS UNIDADES  
REFERENTES AO FUNDO ROTATIVO – 2007**

<b>OPM</b>	<b>VALOR</b>
1º BPM	46.000,00
2º BPM	36.000,00
3º BPM	36.000,00
7º BPM	36.000,00
8º BPM	36.000,00
9º BPM	36.000,00
10º BPM	36.000,00
11º BPM	36.000,00
15º BPM	36.000,00
18º BPM	36.000,00
1ª CIPM	39.000,00
2ª CIPM	36.000,00
3ª CIPM	36.000,00
4ª CIPM	36.000,00
Cia Choque	36.000,00
Cia Ind PGd	36.000,00
4º BPM	59.000,00
5º BPM	53.000,00
6º BPM	59.000,00
12º BPM	48.200,00
13º BPM	51.400,00
14º BPM	49.000,00
16º BPM	45.000,00
17º BPM	45.000,00
19º BPM	50.000,00
20º BPM	46.420,00
BPGd	45.000,00
BPTran	50.120,00
RPMont	50.700,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.240.840,00</b>

FONTE: DF / FUNDO ROTATIVO (2009)

No ano de 2007, pode-se observar que no âmbito do CPC, apenas o 17º BPM realizou repasse de 6,67% (seis vírgula sessenta e sete por cento) dos recursos percebidos do Fundo Rotativo às Companhias destacadas, em contraponto às demais Unidades, que realizaram aplicação do recurso integralmente na sede da OPM. No mesmo diapasão transcorreu o repasse de recursos no âmbito do CPI, situação na qual observamos que apenas seis Unidades repassaram recursos às

suas Subunidades, quais sejam: 1º BPM (25%), 3º BPM (9%), 6º BPM (3,4%), 10º BPM (9%), 11º BPM (8,3%) e 19º BPM (2%).

Pode-se afirmar, diante da constatação acima, que no ano de 2007, da amostra de trinta e cinco entrevistados, apenas sete – 20% (vinte por cento) - receberam repasse dos recursos do Fundo Rotativo, e que tais repasses podem ser considerados irrisórios diante dos montantes percebidos pelos Batalhões.

**TABELA 5 – VALORES REPASSADOS ÀS UNIDADES  
REFERENTES AO FUNDO ROTATIVO - 2008**

OPM	VALORES
1º BPM	37.000,00
2º BPM	37.000,00
3º BPM	40.000,00
7º BPM	44.000,00
8º BPM	37.000,00
9º BPM	37.000,00
10º BPM	37.000,00
11º BPM	37.000,00
15º BPM	37.000,00
18º BPM	37.000,00
1ª CIPM	37.000,00
2ª CIPM	37.000,00
3ª CIPM	37.000,00
4ª CIPM	37.000,00
Cia Choque	37.000,00
Cia Ind PGd	37.000,00
Cia Ind P Port	37.000,00
4º BPM	53.000,00
5º BPM	46.000,00
6º BPM	46.000,00
12º BPM	46.500,00
13º BPM	50.000,00
14º BPM	46.000,00
16º BPM	46.000,00
17º BPM	46.000,00
19º BPM	46.000,00
20º BPM	48.300,00
BPambFV	51.000,00
BPGd	46.000,00
BPRv	53.800,00
BPTran	46.000,00
RPMont	50.200,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.359.800,00</b>

FONTE: DF / FUNDO ROTATIVO

No ano de 2008 a situação se repete, observa-se que no âmbito do CPC, apenas o 17º BPM realizou repasse de 26% (vinte e seis por cento) dos recursos percebidos do Fundo Rotativo às Companhias destacadas, em contraponto às demais Unidades, que novamente aplicaram o recurso integralmente na sede da OPM. No âmbito do CPI, mais uma vez observamos que apenas seis Unidades repassaram recursos às suas Subunidades, quais sejam: 1º BPM (42,6%), 6º BPM (6,9%), 10º BPM (7,8%), 11º BPM (8,1%), 14º BPM (4,3%) e 19º BPM (3,3%).

De tudo que foi exposto nesse primeiro momento, resta-nos devidamente comprovado que grande parte dos recursos do Fundo Rotativo da PMPR vem sendo aplicada nas sedes dos Batalhões Policiais Militares desde a sua implementação.

#### 4.2 NECESSIDADES DAS COMPANHIAS DESTACADAS QUE PODEM SER SANADAS POR MEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO

Prosseguindo a análise, em um segundo momento, serão identificadas as principais necessidades existentes nas Companhias destacadas dos Batalhões da Capital e do interior do Paraná, as quais poderão vir a ser sanadas mediante a utilização de recursos oriundos do Fundo Rotativo. Para tal, serão utilizadas as respostas aos itens 6, 7 e 8 do instrumento de pesquisa.

Observando o gráfico 5, constata-se não restar qualquer dúvida acerca do grau de importância atribuído pelos Comandantes de Companhias aos recursos provenientes do Fundo Rotativo, visto que 97 % (noventa e sete por cento) dos entrevistados consideram o recurso financeiro instrumento de grande importância para manutenção das atividades operacionais e administrativas da sua Subunidade.

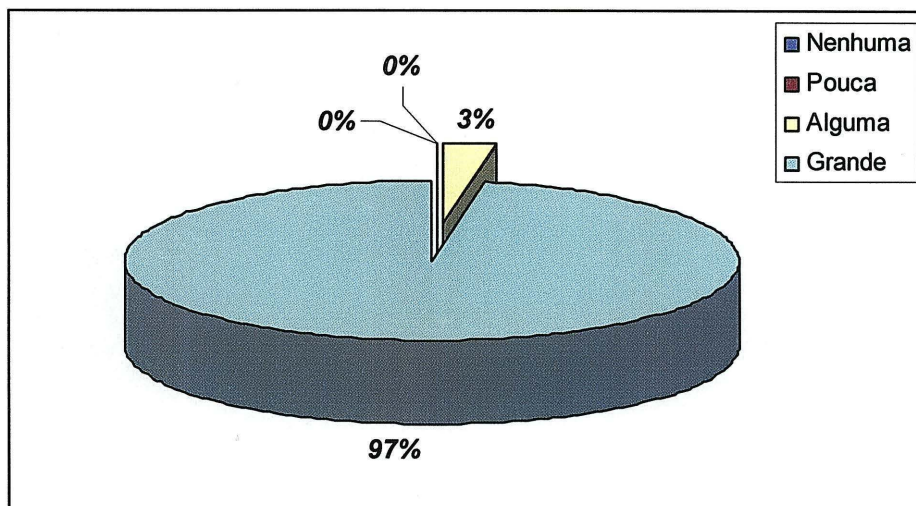


GRÁFICO 5 – GRAU DE IMPORTÂNCIA ATRIBUÍDO PELOS COMANDANTES DE COMPANHIA AOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO - 2009  
FONTE: O autor (2009)

Nesse mesmo diapasão, cabe ressaltar que os recursos do Fundo Rotativo destinam-se à realização da manutenção administrativa do Batalhão de Polícia Militar e Companhia Independente de Polícia Militar, da Capital e Interior do Estado, sendo autorizada a aquisição de materiais de consumo e a realização de pequenos serviços e reparos nas instalações físicas e equipamentos, proporcionando dinamismo à realização de despesas com manutenção, reparos de pequena monta e outras atividades necessárias à operacionalização administrativa das Unidades e Subunidades policiais-militares.

Diante da finalidade específica do Fundo Rotativo acima explicitada, pode-se entender ser de fundamental importância que se demonstre claramente as necessidades, em termos de materiais e serviços, pelas quais passam as Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado. Observem-se, portanto, as tabelas 6 e 7 a seguir:

**TABELA 6 – MATERIAIS DE CONSUMO NECESSÁRIOS  
ÀS CIAS. DESTACADAS CUJA DISPONIBILIDADE  
PARA USO É DEFICIENTE - 2009**

<b>MATERIAL</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>
Material de expediente	26
Material de limpeza	28
Gênero de alimentação	17
Material Manutenção bens imóveis	30
Material de cama, mesa, banho	15
Material esportivo	9
Material de pintura	27
Material para festas	6
Material de informática	32
Material de copa, cozinha	21
Material de higiene pessoal	16
Material Manutenção bens móveis	32

FONTE: O autor (2009)

A tabela 6 deixa evidente a enorme necessidade vivenciada pelas Companhias destacadas de dispor de material de expediente, material de limpeza, material para realização de manutenção em bens imóveis, material de pintura, material de informática e material para realização de manutenção em bens móveis. Observa-se que as necessidades indicadas são relativas a materiais básicos, de importância fundamental na manutenção das atividades, quer sejam operacionais, quer sejam administrativas da Subunidade, tais como material de informática e de expediente.

**TABELA 7 – SERVIÇOS DE TERCEIROS NECESSÁRIOS  
ÀS CIAS. DESTACADAS CUJA CONTRATAÇÃO  
É DEFICIENTE - 2009**

<b>SERVIÇOS DE TERCEIROS</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>
Processamento de dados	21
Divulgação e propaganda	7
Confecção de placas	7
Manutenção de bens móveis	25
Gráficos e encadernação	17
Manutenção de máquinas e equipamentos	27
Recepção e homenagens	6
Manutenção de bens imóveis	29

FONTE: O autor (2009)

Por sua vez, e não menos diferente do que se pode observar na tabela anterior, a tabela 7 evidencia a enorme necessidade dos Comandantes de Companhias destacadas de realizar contratação de serviços de processamento de



dados, para manutenção de máquinas e equipamentos e para a manutenção de bens móveis e imóveis.

Mais uma vez resta explícita a necessidade de realizar a atividade de manutenção do espaço físico – edificação – da Companhia destacada via contratação de serviço para manutenção de bens imóveis.

Comum às duas tabelas, detecta-se haver premente necessidade de aquisição de materiais e realizar contratação de serviços que se destinem à manutenção de um agradável ambiente de trabalho, em termos de asseio (material de limpeza) e de manutenção da estrutura física (material e serviço para realização de manutenção em bens imóveis e material de pintura), materiais e serviços fundamentais e determinantes do incremento da qualidade de vida do policial no seu ambiente de trabalho.

## 5 PROPOSTAS

Neste capítulo, ainda cumprindo com os objetivos específicos da pesquisa, passa-se a propor: a) meios eficazes de confirmação da execução dos recursos do Fundo Rotativo percebidos pelas Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado; b) parâmetros de vinculação percentual de repasse dos recursos do Fundo Rotativo dos Batalhões, às Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado; e, por fim, c) modificações na legislação que rege o Fundo Rotativo para que Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado recebam efetivamente recursos do Fundo Rotativo.

### 5.1 PROPOSTA 1

**Estabelecimento de parâmetro cujo cerne tenha o condão de vincular determinado percentual de recursos do Fundo Rotativo da Polícia Militar repassado aos Batalhões Policiais Militares, às Companhias destacadas da Capital e do interior do estado.**

Em setembro de 2006, quando da entrada em operação do Fundo Rotativo, dentre as várias propostas elaboradas pela Diretoria de Finanças para o estabelecimento de um critério para efetivação de repasse de recursos do aludido Fundo às diversas Unidades PM, a que prosperou junto ao Comando Geral da Corporação foi justamente a que tomou o efetivo previsto de cada Unidade como base. A metodologia empregada à época, e que hodiernamente encontra-se em voga, estabeleceu uma divisão das Unidades em dois grandes grupos, quais sejam: grupo "A" - OPMs com mais de 500 (quinhentos) policiais; e grupo "B" - OPMs com efetivo previsto entre 100 (cem) e 499 (quatrocentos e noventa e nove) policiais.

A partir dessa divisão, estabeleceu-se que às Unidades do grupo "A" seriam destinados R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por trimestre, rateados em R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais) para aquisição de materiais de consumo e R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) para realização de contratação de serviços de

terceiros. Em contraponto, às Unidades do grupo "B" seriam destinados R\$ 12.000,00 (doze mil reais) por trimestre, rateados em R\$ 9.000,00 (nove mil reais) para aquisição de materiais de consumo e R\$ 3.000,00 (três mil reais) para realização de contratação de serviços de terceiros. Situação ainda vigente nos dias atuais.

Com o fito de atender aos objetivos específicos deste trabalho de pesquisa, serão propostas duas alternativas de parâmetros que visam vincular determinado percentual de recursos do Fundo Rotativo da Polícia Militar repassado aos Batalhões Policiais Militares, às Companhias destacadas da Capital e do interior do estado.

A primeira proposta, de caráter mais simples, estabelece o intervalo percentual entre 40% (quarenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) dentro do qual o gestor dos recursos do Fundo Rotativo deve realizar equânime repasse às Subunidades sob seu comando. Exemplificando:

O Comandante do 1º BPM, por exemplo, recebe recursos da ordem de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para o trimestre. Considerando que a estrutura organizacional da sua Unidade apresenta duas Companhias destacadas, deverá o Comandante realizar repasse às Subunidades no montante total entre R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e R\$ 10.000,00 (dez mil reais), igualmente rateados, ou seja, entre R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), respectivamente.

Nesse diapasão, importante se faz ressaltar que embora se crie a obrigatoriedade de o Comandante da OPM atender ao intervalo percentual estabelecido, preserva-se sua discricionariedade no sentido de atender suas Subunidades no maior limite (50%), no menor limite (40%), ou ainda, em um limite intermediário (42%, por exemplo), segundo os princípios da vontade e da oportunidade.

A segunda proposta toma como base o efetivo existente em cada Companhia destacada, estabelecendo-se uma relação percentual entre este e o efetivo existente total da Unidade, constituindo-se este percentual no parâmetro a ser seguido para distribuição dos recursos do Fundo Rotativo às Subunidades.

Exemplificando:

O Comandante do 1º BPM recebe recursos da ordem de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para o trimestre.

O 1º BPM possui efetivo existente de 500 (quinhentos) policiais e sua estrutura organizacional é composta por duas Companhias destacadas – 2ª e 3ª Cias. - que apresentam um efetivo existente de 111 (cento e onze) e 78 (setenta e oito) policiais, respectivamente.

Diante da descrição acima, o repasse de recursos do Fundo Rotativo destinado ao 1º BPM, deveria ser rateado pelo gestor dos recursos utilizando-se de uma simples regra de três:

Efetivo existente 1º BPM = 500 policiais

Efetivo existente 2ª Cia = 111 policiais, ou 22,2% do efetivo do 1º BPM;

Efetivo existente 3ª Cia = 78 policiais, ou 15,6% do efetivo do 1º BPM.

Logo, o recurso do Fundo Rotativo deve ser rateado da seguinte forma:

Recurso financeiro recebido pelo 1º BPM = R\$ 20.000,00

Recurso financeiro destinado à 2ª Cia = R\$ 4.440,00 (22,2%)

Recurso financeiro destinado à 3ª Cia = R\$ 3.120,00 (15,6%)

## 5.2 PROPOSTA 2

**Fixação de meios confirmatórios quanto à execução dos recursos percebidos pelas Companhias destacadas.**

O grande desafio da proposição de instrumentos capazes de fiscalizar a destinação dos recursos do Fundo Rotativo às Companhias destacadas, centra-se na busca por maneiras de executá-lo de forma a gerar o mínimo possível de alteração na rotina da Seção do Fundo Rotativo e da Auditoria, na Diretoria de Finanças; e, nas Unidades Operacionais, sem causar trauma aos tesoureiros das unidades, que são os responsáveis, em geral, pela preparação da prestação de contas em nome dos gestores dos recursos – Comandantes de Unidades. Agindo dessa maneira e evitados desse intuito, eliminam-se barreiras que podem inviabilizar a proposta.

Destarte, considera-se importante, portanto, a utilização de mecanismos que já fazem parte do rito de elaboração da prestação de contas.

No processo de prestação de contas dos recursos do Fundo Rotativo, há um documento chamado Demonstrativo de Despesas Realizadas, que segundo o Anexo I da Resolução nº 287/2006 – SESP deve anteceder o Aviso de Crédito. Propõe-se a juntada, logo após o Demonstrativo de Despesas Realizadas, de um demonstrativo capaz de evidenciar o rateio realizado segundo o critério estabelecido, o qual sugere se chamar **DEMONSTRATIVO DO RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO**.

Na hipótese de aprovado o critério do intervalo percentual – 40% a 50% - dos recursos recebidos pela Unidade, bastaria a juntada **DEMONSTRATIVO DO RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO** evidenciando o valor total recebido do Fundo Rotativo e o valor devidamente discriminado e rateado entre as Subunidades. No apêndice “B,” segue proposta de modelo do documento.

Sendo aprovado o critério de repasse baseado no efetivo previsto das Unidades e das Subunidades, da mesma maneira, bastaria a juntada do **DEMONSTRATIVO DO RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO** evidenciando os percentuais de efetivo existente atualizado e o rateio em razão do valor total percebido do Fundo Rotativo. No apêndice “C”, segue proposta de modelo do documento.

Corroborando tais propostas, sugere-se que a execução dos materiais e serviços por parte das Companhias destacadas, prioritariamente, seja realizada na cidade sede da Companhia, ou na região que se encontra sob sua circunscrição, sendo obrigatória a afixação do atestado de recebimento dos materiais ou da realização da prestação do serviço no verso da nota fiscal emitida pelo fornecedor/prestador de serviço, exclusivamente pelo Comandante da Companhia, a quem competirá gerir os recursos, realizando as aquisições e contratações. Tal proposta fundamenta-se no fato de que a grande maioria dos comandantes que responderam ao instrumento de pesquisa afirmam ter acesso fácil aos materiais e serviços necessários na sua própria região, conforme demonstrado nos gráficos 6 e 7, a seguir:

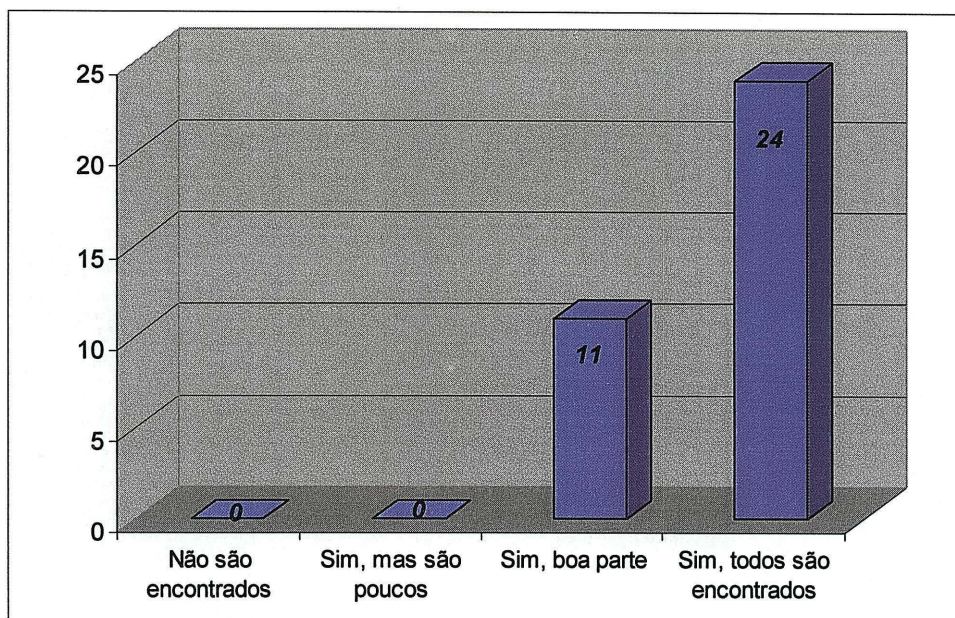


GRÁFICO 6 – FACILIDADE DE AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO NAS CIDADES ONDE ESTÁ SEDIADA A CIA. - 2009

FONTE: O autor (2009)

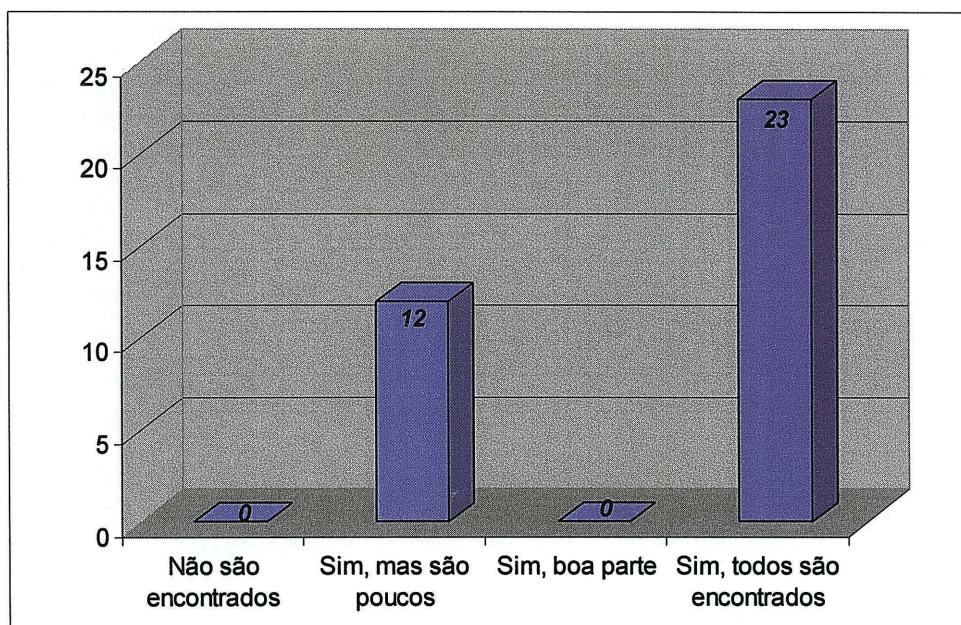


GRÁFICO 7 – FACILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PRESTADORAS SERVIÇOS NAS CIDADES ONDE ESTÁ SEDIADA A CIA. - 2009

FONTE: O autor (2009)

### 5.3 PROPOSTA 3

**Modificações pontuais na legislação que rege o Fundo Rotativo, com o intuito de que as Companhias destacadas dos Batalhões da capital e do interior do Estado passem a receber recursos provenientes do Fundo Rotativo e, por conseguinte, possam fazer frente às suas necessidades.**

No tocante às alterações legais que tornem viável a destinação de recursos do Fundo Rotativo recebidos pelas Unidades às Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado, a proposição resta bastante simples e objetiva.

A fim de tornar efetiva essa proposta, basta que se realizem pequenas alterações na Resolução nº 287/2006 de lavra do Secretário de Estado da Segurança Pública e Presidente do Conselho Diretor do Fundo de Modernização da Polícia Militar, quais sejam, segundo os dois critérios propostos de repasse de recursos:

1. Critério do intervalo percentual – 40% a 50%

- Redação atual do §3º do Art. 4º:

*§3º - O Gestor dos recursos deve definir e priorizar as compras e/ou serviços conforme as necessidades e os recursos disponíveis dentro do prazo definido para aplicação.*

- Redação proposta para o §3º do Art. 4º:

**§3º - O Gestor dos recursos deve definir e priorizar as compras e/ou serviços conforme as necessidades e os recursos disponíveis dentro do prazo definido para aplicação, observando o critério de disponibilização equânime de recursos às Companhias destacadas, cujo valor total de repasse deve estar inserido no intervalo percentual de 40% (quarenta por cento) a 50% (cinquenta por cento) do valor total recebido.**

- Redação atual do item 3 do Anexo I da Resolução 287/2006:

*O Batalhão de Polícia Militar e a Companhia de Polícia Militar receberão recursos para manutenção administrativa da Unidade com base nas prioridades elencadas pelos respectivos comandantes.*

- Redação proposta para o item 3 do Anexo I da Resolução 287/2006:

**O Batalhão de Polícia Militar e a Companhia de Polícia Militar receberão recursos para manutenção administrativa da Unidade com base nas prioridades elencadas pelos respectivos comandantes, ressalvado o critério de disponibilização equânime de recursos às Companhias destacadas, cujo valor total de repasse deve estar inserido no intervalo percentual de 40% (quarenta por cento) a 50% (cinquenta por cento) do valor total recebido.**

- Redação atual do item 8, letra "b", do Anexo I da Resolução 287/2006:

*"b" O gestor deverá administrar os recursos observando as prioridades de sua unidade.*

- Redação proposta para o item 8, letra "b", do Anexo I da Resolução 287/2006:

**"b" O gestor deverá administrar os recursos observando as prioridades de sua unidade, ressalvado o critério de disponibilização equânime de recursos às Companhias destacadas, cujo valor total de repasse deve estar inserido no intervalo percentual de 40% (quarenta por cento) a 50% (cinquenta por cento) do valor total recebido.**

## 2. Critério do Efetivo Existente

- Redação atual do §3º do Art. 4º:

*§3º - O Gestor dos recursos deve definir e priorizar as compras e/ou serviços conforme as necessidades e os recursos disponíveis dentro do prazo definido para aplicação.*

- Redação proposta para o §3º do Art. 4º:

**§3º - O Gestor dos recursos deve definir e priorizar as compras e/ou serviços conforme as necessidades e os recursos disponíveis dentro do prazo definido para aplicação, observando o critério de repasse de recursos às**



**Companhias destacadas segundo a relação percentual calculada entre o efetivo existente total da Unidade e o efetivo existente em cada Companhia destacada, ou seja, cada Companhia destacada fará jus a uma parcela dos recursos recebidos pela Unidade do Fundo Rotativo, no mesmo percentual representado pelo seu efetivo em relação ao efetivo total da Unidade.**

- Redação atual do item 3 do Anexo I da Resolução 287/2006:

*O Batalhão de Polícia Militar e a Companhia de Polícia Militar receberão recursos para manutenção administrativa da Unidade com base nas prioridades elencadas pelos respectivos comandantes.*

- Redação proposta para o item 3 do Anexo I da Resolução 287/2006:

**O Batalhão de Polícia Militar e a Companhia de Polícia Militar receberão recursos para manutenção administrativa da Unidade com base nas prioridades elencadas pelos respectivos comandantes, ressalvado o critério de repasse de recursos às Companhias destacadas segundo a relação percentual calculada entre o efetivo existente total da Unidade e o efetivo existente em cada Companhia destacada.**

- Redação atual do item 8, letra “b”, do Anexo I da Resolução 287/2006:

*“b” O gestor deverá administrar os recursos observando as prioridades de sua unidade.*

- Redação proposta para o item 8, letra “b”, do Anexo I da Resolução 287/2006:

**“b” O gestor deverá administrar os recursos observando as prioridades de sua unidade, ressalvado o critério de repasse de recursos às Companhias destacadas segundo a relação percentual calculada entre o efetivo existente total da Unidade e o efetivo existente em cada Companhia destacada.**

No capítulo a seguir, apresentam-se as conclusões e propostas elaboradas pelo autor.

## 6 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou estabelecer uma proposta de vinculação de parcela dos recursos do Fundo Rotativo destinado aos Batalhões às Companhias destacadas da Polícia Militar do Paraná. Tal proposta consubstancia-se no fato de que, após pouco mais de dois anos da criação do Fundo Rotativo, detecta-se a necessidade de se avaliar a administração dos recursos do aludido Fundo destinado aos Batalhões e Companhias Independentes de Polícia Militar da Capital e do Interior do Estado e, neste sentido, ter verdadeira noção do seu alcance no âmbito da Corporação como um todo, não apenas no universo das Unidades Operacionais, mas também em termos de descentralização às Subunidades policiais.

Com efeito, a efetuação deste estudo se propõe a, de modo imediato, demonstrar que recursos provenientes do Fundo Rotativo da Polícia Militar devem ser destinados não apenas aos Batalhões e Companhias Independentes da Capital e do interior do Estado, mas também às suas Subunidades, cujos comandantes constantemente têm de se sujeitar a buscar recursos junto à comunidade, a empresários, comerciantes, prefeitos, comprometendo muitas vezes seu comando, a própria instituição e a atividade de policiamento, pois quem colabora, acaba por esperar algo em troca ou um tratamento diferenciado.

Inicialmente, por meio da literatura pertinente pesquisada e organizada de forma a consubstanciar perfeito entendimento e compreensão a respeito do assunto abordado, qual seja o orçamento público, realizou-se uma inserção no contexto histórico do orçamento público; perpassou-se pelo universo de seus fundamentos, em que se buscou evidenciar os seus princípios regentes e a estrutura orçamentária vigente no Brasil; procurou-se trazer à luz um breve relato acerca da estrutura organizacional da Polícia Militar; para então, finalmente, fosse explicitado detalhadamente o Fundo Rotativo da PMPR em todos os seus meandros.

Para o desenvolvimento do trabalho foram estabelecidos alguns objetivos específicos que foram plenamente atingidos, conforme se pode observar.

Inicialmente relacionou-se como necessário apresentar evidências incontestas de que, hodiernamente, os recursos do Fundo Rotativo têm sido direcionados, quase que com exclusividade, às sedes dos Batalhões Policiais Militares. Tal objetivo específico restou muito bem explicitado na primeira fase da

pesquisa realizada, com a qual se procurou evidenciar a destinação dos recursos do Fundo Rotativo. Nessa fase, observou-se que a quase totalidade dos Comandantes de Companhias têm conhecimento da existência do Fundo Rotativo da PMPR (94%); que pouco mais da metade desses Comandantes (57%) afirmam ter recebido, em algum momento, recursos financeiros para manutenção das atividades operacionais e administrativas de suas Subunidades, e que, apenas 37% - treze, dos trinta e cinco entrevistados – afirmam ter recebido recursos provenientes do Fundo Rotativo durante seu Comando. O que agrava tal quadro, e corrobora o objetivo específico em questão, é o fato de que ao todo, apenas oito Unidades operacionais foram responsáveis pelo repasse de recursos do Fundo Rotativo aos treze Comandantes que afirmaram tê-lo recebido. Ou seja, conclui-se que grande parte dos recursos do Fundo Rotativo da PMPR vem sendo aplicada nas sedes dos Batalhões Policiais Militares, e que fazer com que o recurso do Fundo Rotativo atinja as Subunidades da Corporação constitui prática isolada de poucos administradores públicos.

Em um segundo momento, de forma específica, objetivou-se identificar as principais necessidades existentes nas Companhias destacadas dos Batalhões da Capital e do interior do Paraná, as quais podem vir a ser sanadas mediante a utilização de recursos oriundos do Fundo Rotativo.

Fundamental se faz lembrar que os recursos do Fundo Rotativo destinam-se à realização da manutenção administrativa do Batalhão de Polícia Militar e Companhia Independente de Polícia Militar, da Capital e Interior do Estado, sendo autorizada a aquisição de materiais de consumo e a realização de pequenos serviços e reparos nas instalações físicas e equipamentos, proporcionando dinamismo à realização de despesas com manutenção, reparos de pequena monta e outras atividades necessárias à operacionalização administrativa das Unidades e Subunidades policiais militares, logo, na segunda fase da pesquisa realizada, procurou-se evidenciar tais necessidades, muito bem consubstanciadas nas tabelas 6 e 7, por meio das quais, sinteticamente pode-se observar a enorme necessidade vivenciada pelas Companhias destacadas de dispor de material de expediente, material de limpeza, material para realização de manutenção em bens imóveis, material de pintura, material de informática, material para realização de manutenção em bens móveis, realizar contratação de serviços de processamento de dados, para

manutenção de máquinas e equipamentos e para a manutenção de bens móveis e imóveis.

Das necessidades relacionadas pelos Comandantes de Companhias destacadas, detecta-se haver premente carência quanto à aquisição materiais e realizar contratação de serviços que se destinem à manutenção de um agradável ambiente de trabalho, em termos de asseio (material de limpeza) e de manutenção da estrutura física (material e serviço para realização de manutenção em bens imóveis e material de pintura). Como anteriormente explicitado, materiais e serviços fundamentais e determinantes do incremento da qualidade de vida do policial no seu ambiente de trabalho.

Como terceiro momento específico desse trabalho de pesquisa, objetivou-se a proposição de parâmetros capazes de vincular determinado percentual de recursos do Fundo Rotativo da Polícia Militar repassado aos Batalhões Policiais Militares, às Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado. Para tanto, propuseram-se duas alternativas: a primeira estabelece o intervalo percentual entre 40% (quarenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) dentro do qual o gestor dos recursos do Fundo Rotativo deve realizar equânime repasse às Subunidades sob seu comando; a segunda proposta toma como base o efetivo existente em cada Companhia destacada, estabelecendo-se uma relação percentual entre este e o efetivo existente total da Unidade, constituindo-se este percentual no parâmetro a ser seguido para distribuição dos recursos do Fundo Rotativo às Subunidades.

Estabelecidas as propostas de repasse de recursos do Fundo Rotativo às Companhias destacadas, é chegado o quarto momento desse trabalho de pesquisa, no qual se objetivou de forma específica incrementar a fiscalização da ação de repasse de recursos às Companhias destacadas da Capital e do interior do Estado, por meio da fixação de instrumentos confirmatórios quanto à execução dos recursos percebidos pelas Companhias destacadas. Para tanto, sugere-se a simples juntada no caderno de Prestação de Contas do Fundo Rotativo do chamado Demonstrativo do Rateio dos Recursos do Fundo Rotativo, logo após o Demonstrativo de Despesas Realizadas, conforme preceitua o Anexo I da Resolução nº 287/2006 – SESP.

Por fim, objetivando a fundamentação legal para implementação de tais proposições, o último momento do trabalho de pesquisa sugere modificações pontuais na legislação que rege o Fundo Rotativo, com o intuito de que as Companhias destacadas dos Batalhões da capital e do interior do Estado passem

efetivamente a receber recursos provenientes do Fundo Rotativo. Para tanto, basta que se realizem pequenas alterações já sugeridas, no artigo 4º, em seu parágrafo 3º e no Anexo I, itens 3 e 8 letra “b” da Resolução nº 287/2006 de lavra do Secretário de Estado da Segurança Pública e Presidente do Conselho Diretor do Fundo de Modernização da Polícia Militar.

Destarte, considerando todas as dificuldades diariamente enfrentadas pela Corporação Polícia Militar do Paraná, quer sejam de natureza externa, provenientes de nossa missão constitucional e do modo de vida da nossa sociedade; quer sejam de natureza interna, oriundas da escassez de recursos e meios, enfrentada pelos administradores da causa pública, entendemos que com a proposição de fixação de um vínculo percentual quanto à destinação dos recursos oriundos do Fundo Rotativo da Polícia Militar, com o fito de que estes, uma vez repassados aos Batalhões Policiais Militares, também sejam destinados às Companhias destacadas dos Batalhões da capital e do interior do Estado, estaremos contribuindo para a melhoria da qualidade de vida do policial militar em seu local de trabalho, tornando-o, quem sabe, mais satisfeito e motivado, o que, por sua vez, proporcionará um incremento na atividade de prestação do serviço de segurança pública da Instituição Polícia Militar do Paraná.

## REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. **Revista ABOP**. n. 2, set./dez. 1992. 50 p.
- BELCHIOR, Procópio Gomes de Oliveira. **Orçamento-programa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Palas, 1976.
- BOCACCI, Roberto P.; ZULENE, Maria F.; ROSA, Maria B.. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei n. 4320, de 17 de março de 1964. Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 mar. 1964.
- BRITO, José A. de. Apostila da Disciplina: **Modelo brasileiro de planejamento orçamento e gestão**. Curso de Especialização em Formulação e Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.
- FERRAZ, Otaviano F. Apostila da Disciplina: **Gestão financeira, orçamentária e patrimonial**. Curso de Especialização em Formulação e Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- INGLATERRA. **Magna Carta Libertatum**. Londres, 1215.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- MORE, Thomas. **A Utopia**. São Paulo: L & PM, 1997.
- PARANÁ. Lei n. 6774, de 08 de janeiro de 1976. Dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Estado do Paraná e da outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**. Curitiba, PR, n. 218, 14 jan. 1976.
- PARANÁ. Lei n. 10236, de 28 de dezembro de 1992. Institui a Taxa de Segurança Preventiva, cria o Fundo de Modernização da Polícia Militar - FUMPM e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**. Curitiba, PR, n. 3919, 29 dez. 1992.
- PARANÁ. Lei n. 14266, de 22 de dezembro de 2003. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Rotativo da Polícia Militar do Paraná, conforme especifica. **Diário Oficial do Estado do Paraná**. Curitiba, PR, n. 6632, 23 dez. 2003.

PARANÁ. Decreto n. 3376, de 21 de julho de 2004. Criado o Fundo Rotativo para atender aos Batalhões de Polícia Militar e às Companhias independentes da Polícia Militar do Estado. **Diário Oficial do Estado do Paraná**. Curitiba, PR, n. 6776, 21 jul. 2004.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Segurança Pública. **Resolução da SESP n. 287, de 03 de agosto de 2006**. Institui normas regulamentadoras do sistema de aplicação, fiscalização e prestação de contas dos recursos do Fundo Rotativo, utilizados por Batalhão de Polícia Militar e Companhia Independente de Polícia Militar. Curitiba, PR, 03 ago. 2006.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. **Nota de Instrução n. 002/2000-PM/3**. Princípios e Organização do Estado-Maior, Responsabilidade e Deveres dos Oficiais que o integram. Curitiba, PR, 29 ago. 2000.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. **Diretriz n. 004/2000-PM/3**. Diretriz Geral de Planejamento e Emprego da Polícia Militar do Paraná, Curitiba, PR, 16 jun. 2000.

PARANÁ. Polícia Militar do Paraná. Diretoria de Finanças. **Relatório de Repasse de Recursos do Fundo Rotativo às Unidades da PMPR**. Curitiba, PR, 29 abr. 2009.

PEIXE, Blênio César S. **Finanças Públicas**: controladoria governamental. Curitiba: Juruá, 2002.

SANCHES, Osvaldo M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. São Paulo: Prisma, 1997.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

**APÊNDICE**

APÊNDICE A - ROL DE PERGUNTAS FORMULADAS PARA REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS.....	107
APÊNDICE B - MODELO DE DEMONSTRATIVO DE RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO - INTERVALO PERCENTUAL .....	111
APÊNDICE C - MODELO DE DEMONSTRATIVO DE RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO - EFETIVO EXISTENTE.....	112



## APÊNDICE A – ROL DE PERGUNTAS FORMULADAS PARA REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
 SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
 DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE  
 CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS



**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

### Rol de perguntas formuladas para a realização de entrevistas

As perguntas que constam do presente questionário têm por objetivo nortear as entrevistas que irão subsidiar a pesquisa do Trabalho Técnico-Científico intitulado “Fundo Rotativo da Polícia Militar do Paraná: Proposta de vinculação de parcela dos recursos destinados aos Batalhões às Companhias destacadas”, requisito imprescindível ao Curso de Especialização em Planejamento em Segurança Pública, promovido pela Universidade Federal do Paraná em convênio com o Governo do Estado do Paraná.

Oportuno salientar que a finalidade deste questionário é exclusivamente educativa, motivo pelo qual é mister solicitar a todos os colaboradores a gentileza de providenciar para que a devolução deste documento estatístico seja efetivada com a maior brevidade possível à Diretoria de Finanças/PMPR, aos cuidados de Capitão QOPM VINICIUS FARIAS LOBO, telefone (41)33044673 – endereço eletrônico: [viniciuslobo@ig.com.br](mailto:viniciuslobo@ig.com.br) Antecipadamente, externam-se agradecimentos aos participantes da enquete que segue.

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Batalhão: \_\_\_\_\_ Cia: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

### I – APLICAÇÃO DOS RECURSOS NAS SEDES DOS BATALHÕES

Na seqüência de questões de 1 a 5 , escolha uma única resposta adequada, assinalando-a com um “x” nos parênteses à esquerda.

1) Há quanto tempo comanda a Companhia?

( ) menos de dois anos      ( ) de dois a três anos      ( ) mais de três anos

2) Como Comandante de Companhia, pode declarar o recebimento de algum recurso financeiro destinado à aquisição de materiais de consumo e à realização de pequenos reparos nas instalações físicas e em equipamentos para a manutenção administrativa?

( ) sim      ( ) não

De qual órgão? \_\_\_\_\_

3) Tem conhecimento da existência do Fundo Rotativo da Polícia Militar — criado pela Lei nº. 14.266, de 22 de dezembro de 2003? (Em caso negativo, passe à pergunta 6)

( ) sim      ( ) não

4) Enquanto Comandante de Companhia, desde a implementação do Fundo Rotativo da Polícia Militar em 2006, recebeu recursos do aludido Fundo para aplicar em sua Companhia?

( ) sim      ( ) não

5) Durante sua atuação como Comandante, tendo por base a implementação do Fundo Rotativo da Polícia Militar no ano de 2006, determine qual o montante financeiro repassado à Companhia comandada, a título de recursos do Fundo Rotativo:

2006 = \_\_\_\_\_

2007 = \_\_\_\_\_

2008 = \_\_\_\_\_

## II – NECESSIDADES DAS COMPANHIAS DESTACADAS

Na questão 6, escolha uma única resposta adequada, assinalando-a com um “x” nos parênteses à esquerda.

6) Qual o grau de importância que esse comando atribuiria ao recebimento de recursos do Fundo Rotativo para a manutenção das atividades da Companhia:

( ) nenhuma importância      ( ) alguma importância

( ) pouca importância      ( ) grande importância

Nas questões 7 e 8 , escolha as respostas adequadas (podendo ser quantas julgar necessárias), assinalando-as com um “x” nos parênteses à esquerda.

7) Assinale com um X, dentre os materiais de consumo a seguir listados — necessários à manutenção administrativa e à execução das atividades diárias dessa Companhia — aqueles cuja disponibilidade para uso, no momento, apresenta dificuldades:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> material de expediente                   | <input type="checkbox"/> material para festividades              |
| <input type="checkbox"/> material de limpeza                      | <input type="checkbox"/> material de informática                 |
| <input type="checkbox"/> gêneros alimentícios                     | <input type="checkbox"/> material para copa e cozinha            |
| <input type="checkbox"/> material para manutenção de bens imóveis | <input type="checkbox"/> artigos de higiene pessoal              |
| <input type="checkbox"/> material para cama, mesa e banho         | <input type="checkbox"/> material para manutenção de bens móveis |
| <input type="checkbox"/> material esportivo                       |  |
| <input type="checkbox"/> material para pintura em geral           |  |
| <input type="checkbox"/> outros: Quais? _____                     |  |

8) Assinale com um X, dentre os serviços de terceiros abaixo listados — necessários à manutenção administrativa e à execução das atividades diárias dessa Companhia — aqueles cuja contratação, atualmente, é dificultosa:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> serviço de processamento de dados                  | <input type="checkbox"/> serviços gráficos e de encadernação                            |
| <input type="checkbox"/> serviço de divulgação e propaganda                 | <input type="checkbox"/> serviço de manutenção e conservação de máquinas e equipamentos |
| <input type="checkbox"/> serviço com confecção de placas                    | <input type="checkbox"/> serviço de recepções e homenagens                              |
| <input type="checkbox"/> serviço de manutenção e conservação de bens móveis | <input type="checkbox"/> serviço de manutenção e conservação de bens imóveis            |
| <input type="checkbox"/> outros:Quais? _____                                |   |

### III – MEIOS DE CONFIRMAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS PELAS CIAS

Nas questões 9 e 10 , escolha uma única resposta adequada, assinalando-a com um “x” nos parênteses à esquerda.

9) Os materiais de consumo e outros necessários à manutenção administrativa e à execução das atividades diárias da Companhia são facilmente encontrados nos estabelecimentos comerciais na área de circunscrição onde está sediada essa Companhia?

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> não são encontrados | <input type="checkbox"/> sim, uma boa parte         |
| <input type="checkbox"/> sim, mas são poucos | <input type="checkbox"/> sim, todos são encontrados |

10) As empresas prestadoras de serviços a serem contratadas para a realização de serviços terceirizados e outros necessários à manutenção administrativa dessa Companhia são facilmente encontradas na área de circunscrição onde ela está sediada?

não são encontradas

sim, mas são poucas

sim, uma boa parte

sim, todas são encontradas

OBSERVAÇÕES: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

#<>#<>#<>#<>#<>#<>#<>#<>#

**APÊNDICE B – MODELO DE DEMONSTRATIVO DE RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO - INTERVALO PERCENTUAL**

**POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ  
DIRETORIA DE FINANÇAS  
FUNDO ROTATIVO**

**MODELO DE DEMONSTRATIVO DE RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO**

**CRITÉRIO DO INTERVALO PERCENTUAL – 40% a 50%**

<b>Unidade/Subunidade</b>	<b>Valor Fundo Rotativo</b>	<b>Valor de repasse</b>	<b>Percentual de repasse</b>

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
*Gestor dos recursos do Fundo Rotativo*

**APÊNDICE C – MODELO DE DEMONSTRATIVO DE RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO - EFETIVO EXISTENTE**

**POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ  
DIRETORIA DE FINANÇAS  
FUNDO ROTATIVO**

**MODELO DE DEMONSTRATIVO DE RATEIO DOS RECURSOS DO FUNDO ROTATIVO**

**CRITÉRIO DO EFETIVO EXISTENTE**

Valor recebido do Fundo Rotativo: \_\_\_\_\_

<b>Unidade/Subunidade</b>	<b>Efetivo Existente</b>	<b>Percentual de efetivo</b>	<b>Valor de repasse (R\$)</b>

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
*Gestor dos recursos do Fundo Rotativo*