

## Descentralização da administração financeira: Análise sobre a criação de unidades gestoras executoras no âmbito da PMPA



<https://doi.org/10.56238/sevened2023.006-104>

### Heyder Silva do Nascimento

Oficial da Polícia Militar do Pará, aluno do Curso Superior de Polícia e Bombeiros Militar - CSPBM/2023.  
E-mail: heydern@yahoo.com.br

### José Vicente Braga da Silva

Orientador, Doutor em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Pará. 2022.  
E-mail: braga021@gmail.com

### RESUMO

O artigo analisa a administração financeira no âmbito da Polícia Militar do Pará (PMPA), sob a perspectiva da descentralização por meio da criação de novas unidades gestoras executoras (UGEs). A pesquisa teve como objetivo geral analisar essa descentralização como instrumento de excelência e inovação para a gestão orçamentária e financeira da Corporação. A problemática indaga se existem fatores que justificam a implementação de UGEs, tornando a execução financeira mais eficiente. Adotou-se abordagem qualitativa, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e

documental. Os resultados revelaram que o orçamento da PMPA aumentou 48,8% entre 2019-2022, porém o total de empenhos cresceu menos. Além disso, despesas com diárias e suprimentos representam maioria dos empenhos, embora sejam pequena parte do total executado. Isso demonstra centralização excessiva e falta de critérios na distribuição de recursos. Assim, a análise indica problemas como possível subutilização do orçamento, concentração de empenhos em despesas de diárias/suprimentos e ausência de planejamento sistemático na alocação de recursos. Conclui-se que a descentralização por meio de UGEs é necessária para modernizar e aprimorar a administração financeira da PMPA, conferindo maior eficiência, transparência e controle ao processo. As UGEs permitiriam melhor planejamento e execução orçamentária pelos gestores locais, de acordo com as demandas específicas das regiões e atividades operacionais. A pesquisa comprova que a descentralização financeira na PMPA poderia trazer benefícios gerenciais e de conformidade.

**Palavras-chave:** Administração Financeira, Polícia Militar do Pará, Descentralização, Unidades gestoras executoras, Eficiência.

## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A pesquisa a respeito do funcionamento da gestão orçamentária e financeira é fundamental para a otimização de seus procedimentos e maior eficácia de seus objetivos. A análise proposta neste estudo buscou realizar o exame específico das circunstâncias atuais de atuação da administração financeira da Polícia Militar do Pará, com o propósito de contribuir com o conhecimento e compreensão acerca da descentralização financeira como instrumento institucional de excelência e inovação.

A Lei Complementar nº 053, de 07 de fevereiro de 2006, dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Pará, definindo a estrutura da Corporação em órgãos de Direção, de Apoio e de

<sup>1</sup> Artigo Científico apresentado ao Instituto de Ensino de Segurança do Pará- IESP, como requisito avaliativo da disciplina Metodologia Científica II para a conclusão do Curso Superior de Polícia e Bombeiros Militar - CSPBM/2023, realizado no Instituto de Ensino de Segurança do Pará, Marituba, 2023.



Execução. Os órgãos de direção se subdividem em órgãos de direção geral, de direção intermediária e setorial. As Diretorias são órgãos de direção setorial e realizam as atividades de gestão setorializada, dirigindo e controlando, por meio de diretrizes e ordens emanadas dos órgãos de direção geral, a atuação dos órgãos de apoio e execução subordinados. Conforme art. 31 da lei “À Diretoria de Finanças cabe a gestão das finanças da Corporação, por intermédio da direção e do controle das atividades financeiras e contábeis” (PARÁ, 2006).

Atualmente, a Polícia Militar do Pará centraliza a administração financeira em uma única unidade gestora, a Diretoria de Finanças, sediada no Comando Geral em Belém. Isso acarreta sobrecarga administrativa devido ao grande volume de processos de pagamento. Conseqüentemente, aumentam-se os riscos de prejuízos em futuras auditorias e no desenvolvimento da gestão estratégica, dada a precariedade no fornecimento de informações gerenciais detalhadas. Isso ocorre porque os esforços administrativos focam no cumprimento da volumosa execução financeira da Corporação, podendo comprometer a gestão e gerar problemas de responsabilização junto ao Tribunal de Contas do Estado.

Conforme estabelecido no Manual de Elaboração da Lei Orçamentária Anual do Governo do Estado do Pará (2022), administração financeira é a ação de gerenciar os recursos financeiros públicos e privados. Trata-se do processo de gestão do orçamento, incluindo planejamento, controle e alocação dos recursos disponíveis, com vistas ao cumprimento das metas fixadas. Já a execução financeira corresponde à "utilização dos recursos financeiros visando atender à realização dos subprojetos e/ou subatividades atribuídos às unidades orçamentárias" (PARÁ, 2022, p. 219). Em outras palavras, é a implementação prática do orçamento, com a efetiva utilização dos recursos para realizar as atividades programadas.

De acordo com a lei nº 9.851, de 12 de janeiro de 2023, que estabeleceu o orçamento do Estado do Pará, estimando as receitas e fixando as despesas para o exercício financeiro de 2023, a PMPA teve uma previsão orçamentária de R\$ 1.849.979.310,00. Outro aspecto relevante diz respeito ao efetivo da Polícia Militar do Pará, fixado em 32.500 (trinta e dois mil e quinhentos) policiais militares, pela Lei Complementar Nº 165, de 28 de abril de 2023, distribuídos nos quadros, categorias, postos e graduações da Corporação, bem como a abrangência, visto que está presente nos 144 municípios que integram o Estado, composta por vários órgãos de direção geral, de direção setorial e de execução.

A pesquisa almejou traçar um diagnóstico situacional sobre a atual gestão financeira da Corporação, apontando possíveis problemas que poderiam ser superados com a criação de novas unidades gestoras executoras. Considera-se que, em muitos casos, as organizações policiais militares têm realidades singulares que requerem ações específicas. Isso é particularmente importante no Estado do Pará, com sua grande extensão territorial e regiões com características distintas da Região



Metropolitana<sup>2</sup>.

Diante disso, a problemática da pesquisa foi assim construída: existem fatores que justificam a implementação do procedimento da descentralização de créditos no âmbito da PMPA, tornando a execução financeira mais eficiente?

Para responder ao questionamento, foram questões norteadoras: a) O modelo atual de gestão financeira da PMPA proporciona mecanismos para que a execução não se desvie do planejamento inicial? b) A utilização de apenas uma unidade gestora pela Corporação fortalece os instrumentos de avaliação e controle da ação governamental? c) Qual o impacto da criação e implementação de novas Unidades Gestoras Executoras para a gestão financeira na Polícia Militar do Pará?

Justificou-se o estudo pela relevância institucional, considerando que a criação de novas unidades gestoras executoras no âmbito da PMPA contribuiria para o melhor funcionamento da administração financeira e orçamentária, em razão da maior capacidade de autoadministração dos recursos destinados ao seu custeio. Além disso, proporcionaria a adoção de procedimentos transparentes e acessíveis ao público geral, contribuindo para uma gestão mais participativa e eficiente. Conforme defende Di Pietro (2018, p. 178), essa gestão deveria atuar não somente dentro da legalidade, mas visando resultados positivos e atendimento satisfatório das necessidades coletivas.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar a administração financeira no âmbito da Polícia Militar, sob a ótica da descentralização por meio da criação e implantação de novas unidades gestoras executoras. E como objetivos específicos, tiveram-se: a) Identificar a atual estrutura da Unidade Gestora Responsável na Diretoria de Finanças da PMPA; b) Apresentar a produção acadêmica sobre a descentralização administrativa, com exemplos de aplicação de descentralização em outras Secretarias de Estado e em outros Estados da federação; e c) Analisar as vantagens e desvantagens para a modernização administrativa decorrente da criação e implementação de novas Unidades Gestoras Executoras no âmbito da PMPA.

O trabalho foi dividido em três partes: introdução, metodologia e desenvolvimento. Nesta última se fez a revisão de literatura, esmiuçando o arcabouço teórico da pesquisa, com base na pesquisa bibliográfica e documental e, ainda, fez-se a apresentação e análise dos resultados, através da tabulação dos dados coletados, onde se evidenciou o atual panorama da gestão orçamentária e financeira na PMPA, apontando dificuldades e propondo modernização.

## 2 METODOLOGIA

De acordo com Gil (2010), o desenvolvimento de uma pesquisa se justifica quando não há informações suficientes para responder a um problema ou quando as informações disponíveis não estão

---

<sup>2</sup> A Região Metropolitana de Belém foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 27, de 19 de outubro de 1995, e é constituída por Belém e mais 07 municípios: Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará, Castanhal e Barcarena.



sistematizadas. Segundo Berto e Nakano (1998, p. 4), “os métodos de pesquisa e os instrumentos utilizados para a coleta de dados devem ser escolhidos e organizados de acordo com o propósito de cada investigação”.

Quanto aos procedimentos técnicos, o trabalho em tela utilizou a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica busca aprofundar o conhecimento sobre o tema e fundamentar teoricamente o estudo. É feita com base em material impresso e *online*, conforme Gil (2010). O objetivo é colocar o pesquisador em contato com tudo que foi publicado sobre o assunto, sendo uma das principais fontes de informação (LAKATOS; MARCONI, 2001). A segunda fase compreendeu a análise documental de leis, decretos, atas, manuais técnicos, relatórios de gestão da PMPA, orçamentos executados, dados do Portal Transparência, relatórios da SEPLAD e SEFA, entre outros.

O método indutivo, adotando pesquisa documental e bibliográfica, norteou o estudo, caracterizando-se como exploratória, visando maior conhecimento para formular problemas e hipóteses mais precisos (GIL, 2010). A pesquisa documental, segundo May (2002), requer prática e reflexão do pesquisador. Envolve documentos de órgãos públicos e privados, como regulamentos, ofícios, balancetes, vídeos, entre outros (VERGARA, 2009). Permite comparações entre as interpretações dos eventos feitas pelo pesquisador e aquelas nos documentos (MAY, 2002).

Foram usados, ainda, dados da Diretoria de Finanças da PMPA sobre aplicação de recursos para diárias e suprimento de fundos no espaço temporal compreendido entre os anos de 2019 a 2022. Os documentos, embora parte de contingências organizacionais, são vistos em contexto social mais amplo. Gil (2010) afirma que a pesquisa é um procedimento racional e sistemático para responder aos problemas propostos. Quanto aos fins, a pesquisa foi exploratória e descritiva. Exploratória porque inovou no estudo das Unidades Gestoras Executoras sob a perspectiva da descentralização financeira, e descritiva por ter proposto análise profunda para descrever, classificar e interpretar o objeto.

### 3 A DESCENTRALIZAÇÃO NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Bresser Pereira (1983, p.73) durante muitos anos a maioria das empresas, inclusive as de grande porte, adotaram um modelo de administração centralizada, em que as decisões deveriam ser tomadas na cúpula das organizações, isso também acontecia no Governo, no Exército e demais instituições.

Na contramão, Mendes (2012, p. 115) aponta que “a descentralização administrativa na administração pública é um vetor norteador constitucional, diante da ideia política de autonomia dos órgãos federados que estruturam o Brasil”. A Constituição Federal brasileira estabelece a descentralização como um princípio orientador da organização estatal, visando garantir maior autonomia aos estados e municípios na administração de interesses e necessidades. Após a



Constituição, quando se pensa em reorganizar uma entidade, é frequente considerar uma estrutura administrativamente descentralizada.

Bresser Pereira (1998, p. 28) argumenta que a gestão gerencial é a melhor forma de implementar a descentralização, pois promove a profissionalização da gestão pública e a adoção de técnicas de planejamento, avaliação e controle que ajudam a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. O autor aborda características básicas da gestão gerencial, inserida na Administração Pública, de modelos empresariais, orientados para a redução de custos e o aumento da qualidade dos serviços prestados:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão (Bresser Pereira, 1998, p. 28).

O art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, determina que as atividades da Administração Federal devem, em regra, serem descentralizadas, exceto aquelas cujo custo-benefício não seja satisfatório, em respeito ao princípio constitucional da eficiência, ou que por força de lei seja obrigatória a centralização. A descentralização visa assegurar maior rapidez e objetividade às decisões:

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender (BRASIL, 1967).

Bresser Pereira assinala, no mesmo sentido, que o documento em comento foi um marco importante na história da administração pública brasileira, pois estabeleceu as bases para a reforma administrativa que ocorreu na década de 1960, “foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.11).

De acordo com o autor, “instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.11). Pode-se dizer que o referido Decreto-Lei contribuiu para a descentralização ao promover a transferência de atividades para entidades descentralizadas e estabelecer a descentralização como um princípio de racionalidade administrativa.

O autor ainda enfatiza que a característica mais relevante em uma instituição administrativamente centralizada ou descentralizada concerne à tomada de decisão. “Se as decisões de maior importância são tomadas na cúpula da organização, esta é centralizada” (BRESSER PEREIRA, 1983, p. 81). Ainda segundo o autor:



A descentralização em uma grande organização contribui para a elevação da moral institucional e cria um clima organizacional semelhante ao existente em uma pequena empresa. Ela delega poder de decisão a quem está próximo às condições locais ou a quem vive o problema, possibilitando uma solução mais eficiente para a demanda. (BRESSER PEREIRA, 1983, p. 81).

Isso significa que é possível que a descentralização administrativa promova maior eficiência na gestão pública, pois as decisões serão tomadas mais próximas das pessoas afetadas por elas, podendo aprimorar a qualidade dos serviços públicos, já que as demandas locais poderão ser mais bem atendidas. Carneiro e Brasil (2007) afirmam que processo da transferência de responsabilidades e recursos aos gestores das unidades locais facilita o ajuste da oferta de bens e serviços às demandas das comunidades, ao buscar soluções mais adequadas às especificidades regionais, com menor custo de fornecimento. Assim, os processos decisórios relativos à distribuição dos recursos públicos, passam a ter maior transparência e prestação de contas é mais detalhada, pois as decisões são tomadas de forma mais próxima dos cidadãos.

Bresser Pereira (1983, p. 91) pontua que “a administração central controla a unidade descentralizada pelos resultados que alcança, em vez de controlá-la pela análise dos meios que são empregados para atingir os fins visados”. Desta maneira, é possível que as funções da execução orçamentária e financeira possam ser descentralizadas e ao mesmo tempo subordinadas a um setor de controle, que poderá fornecer as orientações necessárias para que estes setores funcionem adequadamente, sem prejuízos para a organização.

Guedes esclarece que a descentralização administrativa pode levar a uma mudança na gestão orçamentária. Ele afirma que “frente à descentralização é esperado que ocorra uma mudança na gestão orçamentária” (GUEDES, 2000, p. 19). A nova orientação pode induzir os gestores do Tesouro a compartilharem as decisões antes de efetivá-las, pois precisam agregar informações de que não dispõem. Além disso, afirma o autor que “os gestores deverão evitar que a unilateralidade das deliberações inviabilize a autonomia administrativa” (GUEDES, 2000, p.19). Infere-se disso que a descentralização pode tornar a gestão mais eficiente ao permitir maior participação dos gestores locais na tomada de decisões e ao evitar a unilateralidade das deliberações.

Outra vantagem é a rapidez na tomada de decisão, além do conhecimento específico dos gestores divisionais sobre a divisão e clientes, e a avaliação dos gerentes com base na capacidade de tomar decisões e resolver problemas. A descentralização “tende a aumentar a satisfação dos gerentes com o sistema de controle e resultado” e a “essência da descentralização é a delegação de poder aos gestores intermediários da organização para que estes tomem as decisões” (RODNISK; DIELH, 2013, p. 10).

Corroborando com isso, Marta (2012) ensina que a descentralização é um instrumento de reestruturação do poder dentro de uma organização, visto que a transferência de recursos para os gestores locais, decorrente do surgimento de novas unidades em outras regiões, resulta no deslocamento



do fluxo de poder político, administrativo, financeiro e tecnológico da unidade central para as demais unidades gestoras locais.

Dessa forma, é possível que esse instituto possa tornar a gestão mais eficiente ao conferir mais autonomia e responsabilidade na tomada de decisões aos gestores, o que pode aumentar a motivação e o engajamento com os resultados da organização. Além disso, como mencionado, a descentralização pode permitir uma execução financeira mais ágil e efetiva em estruturas organizacionais divisionais.

### 3.1 O PAPEL DO ORÇAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA: EFEITOS DO FENÔMENO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Guedes (2000) ensina que o Orçamento Público tem um significado importante na cultura organizacional da descentralização administrativa, pois é uma referência comum na programação do conjunto de ações públicas e deve cumprir um papel estratégico nesse processo. Além disso, o Orçamento Público tem valor democrático de interação entre agentes políticos, o que reforça a importância face à descentralização.

A Constituição Federal de 1988, no art. 165, integrou as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988). Em consonância, a Constituição Estadual (1989) estabelece, no art. 204, § 1º que o Plano Plurianual do Governo do Estado deve estabelecer, de forma setorializada e regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para o período de quatro anos, além de determinar, no § 3º, a incorporação das metas e prioridades da administração pública estadual na Lei de Diretrizes Orçamentárias (PARÁ, 1989).

O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo, conforme a Lei nº 8.966/2019, que instituiu o Plano Plurianual do Estado do Pará para o período 2020-2023, expressando, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas do Poder Executivo e dos demais Poderes, além dos Órgãos Constitucionais Independentes, para o quadriênio.

A regionalização territorial, definida em 12 Regiões de Integração e adotada para elaboração do PPA 2020-2023, seguiu as especificações do Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, alterado pelo Decreto nº 2.146, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará, cujo objetivo é definir espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantêm integração entre si, quer física ou economicamente. Assim, as Metas Regionalizadas compõem um importante mecanismo de construção orientada de política pública, sendo o elemento definido para representar investimentos estratégicos com potencial de gerar verdadeira transformação da realidade local e/ou regional.

Outro conceito relevante é o da Unidade Orçamentária (UO), que o Manual de Elaboração da Lei Orçamentária Anual 2023 (Pará, 2022) define como o “segmento da administração direta a que o



orçamento estadual consigna dotação específica para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição”. Segundo o art. 14 da Lei nº 4.320/1964, Unidade Orçamentária é o “agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias” (BRASIL, 1964).

De outro lado, a Unidade Gestora (U.G.) “é responsável por administrar dotações orçamentárias e financeiras próprias ou descentralizadas, e executar o orçamento, através das Unidades Gestoras Executoras (UGE), que utilizam o crédito recebido da unidade gestora responsável” (PARÁ, 2022, p. 243). Cavalcante Junior, ao abordar a execução orçamentária e financeira, propôs a definição de algumas expressões:

Unidade Orçamentária (UO) - unidade aquela no qual a LOA consigna diretamente dotações a sua disposição, e que estabelece diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias, além de analisar e validar as propostas orçamentárias das unidades administrativas.

Unidade Gestora (UG) - Unidade Orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização. É o componente organizacional responsável pela execução do orçamento autorizado.

Unidade Gestora Executora (UGE) - Unidade gestora que utiliza o crédito recebido da unidade orçamentária, à qual cabe a execução orçamentária e financeira da despesa propriamente dita. (CAVALCANTE JUNIOR, 2022, p. 08).

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (BRASIL, 2021) elucida que, quando a descentralização ocorre entre unidades gestoras de órgãos com estruturas diferentes, tem-se a descentralização externa, também denominada destaque. Caso envolva unidades gestoras de um mesmo órgão, ocorre a descentralização interna, também intitulada provisão. A modalidade interna é o objeto deste estudo. Sobre isso, tem-se que:

Assim, as descentralizações de créditos orçamentários ocorrem quando for efetuada movimentação de parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária (BRASIL, 2021, p. 75).

Segundo Melo (2019, p. 13) a “descentralização consiste na transferência de responsabilidades, competências e poder de decisão para executar os créditos orçamentários e os recursos financeiros do órgão central para os setoriais”. Segundo o autor:

a descentralização da execução orçamentária e financeira é a provisão de créditos da Unidade Gestora da Administração Central para uma Unidade Gestora Executora, mantidas as classificações; e no poder desta de executar os créditos orçamentários que estejam sob sua responsabilidade, conforme o planejamento e as necessidades, assegurando rapidez e objetividade nas decisões. [...] a descentralização delega autonomia e compartilha a responsabilidade da Unidade Gestora da Administração Central com a Unidade Gestora Executora (MELO, 2019, p. 13).

Desse modo, é possível aumentar a eficiência e eficácia dos serviços prestados, reduzir o espaço de tempo para solucionar os problemas locais e agilizar os processos de aquisição de materiais e



serviços, de modo a satisfazer as necessidades e especificidades setoriais. Todavia, a decisão que autoriza a descentralização da execução orçamentária e financeira em um ente da administração pública deve ser pautada na constituição de uma estrutura que dê suporte às estratégias de atuação da nova organização.

### 3.2 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA PMPA

À Polícia Militar do Pará, instituição bicentenária, compete realizar o policiamento ostensivo para a preservação da ordem pública e incolumidade de pessoas e patrimônio, conforme prevê o art. 144, § 5º da CF/88. Além disso, é Força Auxiliar e Reserva do Exército Brasileiro e integra o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (PARÁ, 2016).

No aspecto administrativo e financeiro, nenhuma unidade possui autonomia administrativa e financeira para gerenciar os recursos sob sua responsabilidade, cabendo à Diretoria de Finanças (DF), entre outras atribuições, implementar a política de gestão orçamentária e de finanças da Corporação; propor melhorias na gestão financeira e orçamentária; propor normas reguladoras e promover estudos para o aprimoramento do sistema financeiro e orçamentário; estreitar contato com os órgãos Centrais de Administração Financeira e Orçamentária e com o Tribunal de Contas do Estado (PARÁ, 2016).

A seguir são apresentados dados concernentes às rotinas administrativas processadas pela Diretoria de Finanças da Polícia Militar, a fim de esclarecer acerca da expressiva demanda centralizada naquele órgão setorial. Percebe-se que a gestão orçamentária e financeira abrange uma série de outros processos, que tornam a tramitação diversificada e morosa.

Tabela 1 - Rotinas Administrativas Executadas pela DF - 1º Semestre 2023

<b>Rotina Administrativa</b>	<b>Quantidade</b>
Emissões de Nota de Empenho	12.096
Documentos de Liquidação Realizados	12.596
Ordens Bancárias Emitidas	12.391
Operações de Dotação e Crédito	188
Transferências Bancárias Realizadas	195
Processos Tramitados no PAE	13.065
Baixas de Responsabilidade Diárias	3.990
Baixas de Responsabilidade Sup. De Fundos	641
Portarias de Concessões Publicadas	4.295
Notas de Lançamentos Emitidas	5.518
Notas de Arrecadação Realizadas	284

Fonte: Diretoria de Finanças da PMPA, 2023.



Tabela 2 - Execução Financeira realizada pela DF - 1º Semestre 2023

<b>Despesa Executadas</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Folha de Pagamento	653.582.172,30
Jornadas Operacionais	57.050.031,11
Locação de Viaturas	41.312.849,36
Fornecimento de Combustível	24.003.531,58
Locação de Motocicletas	5.812.058,88
Despesas com Fornecimento de Energia e Água	3.323.448,90
Manutenção Predial	1.952.725,63
Manutenção de Viaturas	1.798.305,48
Ração para Animais	1.009.121,00
Locação de Imóveis	972.899,56
<b>Total</b>	<b>906.638.332,45</b>

Fonte: SIAFE, 2023.

Conforme os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2, referentes ao 1º semestre de 2023, pode-se observar o grande volume de rotinas administrativas executadas pela DF. No período analisado, foram realizadas mais de 12 mil emissões de notas de empenho, liquidações e ordens bancárias<sup>3</sup>, além de 13 mil processos eletrônicos tramitados e 5,5 mil notas de lançamento emitidas. Quanto à execução financeira, os maiores gastos se concentraram na folha de pagamento, que consumiu mais de R\$ 650 milhões, e em jornadas operacionais, locação de viaturas e fornecimento de combustível, que juntos totalizaram, aproximadamente, R\$ 123 milhões (Tabela 2).

Os números mostram que a DF precisa administrar e controlar diariamente expressivo volume de processos, documentos e recursos financeiros, demandando estrutura e capacidade operacionais. Essa centralização pode culminar em sobrecarga, lentidão e baixa eficiência.

No Estado do Pará, o orçamento é regionalizado a partir das doze Regiões de Integração (RI), a fim de fortalecer o planejamento e o desenvolvimento regionais, considerando as potencialidades e peculiaridades de cada região. A PMPA está dividida estrategicamente em 15 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP). Atualmente, existem contratos que abrangem todo o Estado, como locação de veículos, fornecimento de combustível, serviços de manutenção predial, entre outros. Reis (2018) aponta que geralmente as demandas que não possuem cobertura contratual são atendidas por meio de suprimento de fundos e que “são repassados aos comandantes das unidades, sem critério previamente estabelecido, ou seja, não existe uma previsão sistemática de recursos, o que dificulta, na ponta, o atendimento das necessidades operacionais” (REIS, 2018, p. 119).

A descentralização interna da execução orçamentária e financeira proposta neste estudo, por meio da implantação de novas unidades gestoras, direciona-se ao alcance de maior autonomia e transparência para as ações relacionadas à gestão dos recursos financeiros, no custeio da manutenção das atividades finalísticas com maior rapidez e objetividade às decisões, sem deixar de atribuir

<sup>3</sup> A nota de empenho é o documento que indica a intenção de gasto dos recursos orçamentários, a liquidação atesta o cumprimento da obrigação assumida e a ordem bancária autoriza o pagamento da despesa empenhada e liquidada. Atualmente, essas rotinas administrativas são executadas pelos órgãos estaduais no SIAFE - Sistema de Execução Financeira e Orçamentária do Estado do Pará.



responsabilidades aos executores (REIS, 2018).

Ressalta-se que a Polícia Militar de São Paulo possui 116 unidades gestoras descentralizadas (SÃO PAULO, 2022), e a Secretaria de Estado de Saúde Pública do Pará conta com 19 unidades gestoras (PARÁ, 2022), o que evidencia que o grau de descentralização da gestão pública pode variar muito entre Estados e órgãos. Porém, de modo geral, quanto maior a descentralização, maior a agilidade e capacidade de atender demandas locais.

A concentração excessiva de poder decisório tende a gerar morosidade, distanciamento da realidade local e dificuldade de implementar ações customizadas. Dessa forma, o exemplo de São Paulo, com mais de 100 unidades gestoras só na Polícia Militar, indica uma opção por modelo mais descentralizado e próximo das realidades regionais.

Os exemplos citados servem como referência de casos reais, mostrando a tendência e viabilidade da descentralização da gestão em órgãos de segurança pública. Considerando o volume de processos administrativos e financeiros sob responsabilidade da DF na PMPA, conforme dados apresentados anteriormente, a análise desses casos embasa a necessidade de estudos para uma estrutura descentralizada, visando maior eficiência e agilidade.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo deste estudo foi analisar a administração financeira no âmbito da Polícia Militar, sob a ótica da descentralização por meio da criação e implantação de novas unidades gestoras executoras. Essa forma descentralizada de execução orçamentária e financeira tem a pretensão de instrumentalizar a Corporação com núcleos de execução financeira que possam atuar de forma ágil, sustentável e cujas decisões agreguem valor para a organização, os colaboradores e a sociedade em geral. Para tanto, foram analisados dados coletados junto às fontes anteriormente citadas.

Tabela 3 - Evolução do orçamento inicial x executado PMPA

Ano	Orçamento Inicial (R\$)	Orçamento Executado (R\$)
2019	1.238.228.284,00	1.317.917.671,53
2020	1.421.299.102,00	1.340.867.811,20
2021	1.513.536.719,00	1.463.904.942,50
2022	1.602.017.710,00	1.793.028.742,50
2023	1.849.979.310,00	Em execução

Fonte: SIGPLAN, 2023.

Os dados da tabela 3 são do Portal Transparência do Pará e revelam alguns aspectos importantes. Houve o aumento de 48,8% no orçamento inicial da Corporação no período de 2019 a 2022, chegando a R\$ 1,84 bilhões em 2023, o que demonstra o crescimento dos recursos previstos para a PMPA no período. Porém, o total de empenhos emitidos cresceu em proporção menor, 35,13%, indicando possível subutilização dos recursos orçamentários disponíveis, conforme se observa na tabela 4.



Tabela 4 - Evolução dos empenhos totais, de diárias e suprimento de fundos (2019-2022)

Ano	Qtde. Empenhos Totais	de. Empenhos Diárias	%	Qtde. Empenhos Suprimento	%
2019	14.439	11.839	81,99%	1.108	7,67%
2020	15.654	12.741	81,77%	1.559	10,01%
2021	18.452	15.288	83,44%	1.186	6,44%
2022	19.512	16.789	86,04%	1.439	7,37%

Fonte: Portal da Transparência Pará, 2023.

Considerando a problemática e objetivos propostos inicialmente, a discussão da pesquisa foi ampliada para alcançar o aumento dos empenhos de diárias e suprimento de fundos, com se evidencia na tabela 4, explicando como isso sobrecarrega a gestão centralizada e prejudica o controle e a transparência. Em seguida, foram explorados os baixos percentuais desses empenhos sobre o total executado, mostrando como descentralizar poderia melhorar o gasto com essas despesas operacionais.

A análise dos dados da Diretoria de Finanças da PMPA, representados nas tabela 5 e 6, indica aumento expressivo dos empenhos e portarias de diárias e suprimento de fundos, que representam parcela majoritária do total de empenhos emitidos pela Instituição. Conforme Lima Júnior e Carvalho (2017), o crescimento desse tipo de despesa operacional sobrecarrega a gestão financeira centralizada, dificultando o controle e a transparência.

Tabela 5 - Evolução dos empenhos e despesas com diárias e suprimento de fundos (2019-2022)

Ano	Qtde. Empenhos Diárias	Despesa Exec. Diárias (R\$)	Qtde. Empenhos Suprimento	Despesa Exec. Suprimento (R\$)
2019	11.839	14.607.099,73	1.108	919.739,31
2020	12.741	17.622.762,17	1.559	1.149.979,29
2021	15.288	25.829.318,58	1.186	1.320.535,13
2022	16.789	28.242.968,26	1.439	1.252.393,10

Fonte: Portal da Transparência Pará, 2023.

Tabela 6 - Evolução dos empenhos e portarias de diárias e suprimento de fundos (2019-2022)

Ano	Qtde. Empenhos Diárias	Qtde. Portarias Diárias	Qtde. Empenhos Suprimento	Qtde. Portarias Suprimento
2019	11.839	5.960	1.108	1.054
2020	12.741	4.854	1.559	1.435
2021	15.288	5.942	1.186	1.123
2022	16.789	7.745	1.439	1.394

Fonte: Diretoria de Finanças da PMPA, 2023.

As tabelas 5 e 6 evidenciam mais que o orçamento empregado pela PMPA, mostram o quantitativo de atos administrativos envolvidos, concernentes à confecção/publicação de portarias referente às diárias e suprimento de fundos. Como assinalado, a centralização da gestão financeira em uma única unidade gestora dificulta o processo decisório, uma vez que abrange as 15 Regiões Integradas de Segurança Pública definidas estrategicamente pela Corporação, com realidades distintas. A descentralização parcial poderia proporcionar maior autonomia das unidades locais aliada a mecanismos de controle e prestação de contas.



De 2019 a 2022, conforme a tabela 7, o total de empenhos de diárias aumentou 41,81%, e os de suprimento de fundos, 29,87%. As portarias relacionadas tiveram incremento de 29,95% e 32,26%, respectivamente. Em 2019, essas modalidades respondiam por 89,67% dos empenhos emitidos, chegando a 93,92% em 2022. Esse volume, se descentralizado, poderia agilizar os procedimentos operacionais que dependem dessas despesas para funcionamento (SILVA JÚNIOR, 2009).

Tabela 7 - Percentual de empenhos de diárias e suprimento sobre o total executado (2019-2022)

Ano	% Empenhos Diárias	% Empenhos Suprimento	% Total
2019	81,99%	7,67%	89,67%
2020	81,77%	10,01%	91,78%
2021	86,44%	6,71%	93,14%
2022	86,04%	7,37%	93,42%

Fonte: Portal da Transparência Pará, 2023.

Por outro lado, embora representem parcela majoritária dos empenhos, em 2019 as despesas de diárias e suprimentos foram só 1,18% do total executado pela PMPA, reduzindo para 1,65% em 2022, de acordo com a tabela 8. Isso pode indicar dificuldade da gestão financeira centralizada em converter esses recursos em serviços efetivos, prejudicando o funcionamento operacional das unidades subordinadas (LIMA JÚNIOR; CARVALHO, 2017).

Tabela 8 - Participação das despesas de diárias e suprimento no total executado (2019-2022).

Ano	Despesa Diárias (R\$)	Despesa Suprimento (R\$)	Total Executado (R\$)	% Total
2019	14.607.099,73	919.739,31	1.317.917.671,53	1,18%
2020	17.622.762,17	1.149.979,29	1.340.867.811,20	1,40%
2021	25.829.318,58	1.320.535,13	1.463.904.942,50	1,85%
2022	28.242.968,26	1.252.393,10	1.793.028.742,50	1,65%

Fonte: Portal da Transparência Pará, 2023.

Silva Júnior (2009, p. 51) explica que o processo de execução orçamentária da despesa pública é de suma importância para a elaboração de relatórios gerenciais, já que o cumprimento de cada fase desse processo fornece informações detalhadas ao gestor responsável pela autorização do gasto. Ainda segundo o autor, na etapa do pagamento, a descentralização financeira representa um avanço na administração da aplicação dos recursos públicos, pois permite agilizar o processo de pagamento da despesa pública, por meio do repasse de recursos aos órgãos setoriais, sem abrir mão do controle centralizado da Unidade Orçamentária (SILVA JUNIOR, 2009).

Diante da análise dos dados apresentados, percebe-se que a descentralização permitiria, na etapa específica do pagamento da despesa, agilizar o pagamento da mesma por meio do repasse de recursos aos órgãos setoriais, mantendo ainda o controle centralizado da Unidade Orçamentária, conforme as demandas específicas, potencializando a aplicação em atividades finalísticas (SILVA JUNIOR, 2009). Assim, embora representem pequena parte do orçamento total, otimizar o gasto com diárias e suprimentos pode gerar grande impacto operacional.



Portanto, a análise indica que a descentralização da gestão orçamentária e financeira naPMPA poderia melhorar o controle, a eficiência e os resultados das despesas operacionais, superando limitações da execução centralizada. Isso favoreceria o funcionamento das atividades finalísticas em todo o estado.

Em relação às despesas com diárias e suprimento de fundos, os empenhos e portarias tiveram aumento superior a 29%. Segundo Matias Pereira (2010, p. 111), o crescimento expressivo desses tipos de despesa “acende o sinal de alerta nos órgãos de controle”, demandando aprimoramento dos controles internos.

Além disso, em 2019 diárias e suprimentos representavam 89,67% dos empenhos emitidos, chegando a 93,92% em 2022. Embora correspondam a percentual pequeno do total executado, 1,18% em 2019 e 1,65% em 2022, essa proporção elevada dos empenhos demonstracentralização excessiva dessas despesas específicas. Conforme aponta Reis (2018), não há critérios ou previsão sistemática na distribuição de recursos para suprimento de fundos,dificultando o atendimento operacional. Isso reforça a necessidade de descentralização, permitindo melhor planejamento pelos gestores locais, conforme as demandas específicas.

Dessa forma, os dados evidenciam problemas como possível subutilização do orçamento, concentração de empenhos em despesas de diárias e suprimento, e falta de critériosna distribuição de recursos. Esses gargalos poderiam ser mitigados com a descentralização, conferindo maior autonomia aos gestores para execução orçamentária e financeira baseada nas necessidades regionais e operacionais.

A descentralização também propiciaria melhor planejamento e visibilidade da execução, importantes para a gestão de riscos e controles internos, conforme defende o Tribunal de Contasda União (BRASIL, 2018). Isso traria mais transparência e permitiria melhor avaliação e controle pelos órgãos competentes, como argumentam Matias Pereira (2010) e Tostes (2020).

Portanto, a análise dos dados corrobora a necessidade de modernizar e descentralizar a administração financeira da PMPA, conferindo maior eficiência, transparência e controle ao processo. A criação de UGEs seria um passo importante nessa direção, trazendo benefícios gerenciais e de conformidade para a Corporação.

## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar a administração financeira no âmbito daPolícia Militar do Pará, sob a ótica da descentralização por meio da criação e implantação de novas unidades gestoras executoras (UGEs). Para tanto, buscou-se traçar um diagnóstico situacional da atual gestão financeira da Corporação, apontando possíveis problemas que poderiam ser superados com a descentralização.



A forma descentralizada de execução orçamentária e financeira tem a pretensão de instrumentalizar a Corporação com núcleos de execução financeira que possam atuar de forma ágil, sustentável e cujas decisões agreguem valor para a organização, seus colaboradores e a sociedade em geral.

A pesquisa revelou que o orçamento da PMPA teve aumento de 48,8% entre 2019 e 2022. No entanto, o total de empenhos emitidos cresceu menos, 35,13%, indicando possível subutilização dos recursos. Além disso, despesas com diárias e suprimento de fundos representam parcela majoritária dos empenhos, embora correspondam a percentual pequeno do total executado. Isso demonstra centralização excessiva e falta de critérios para a distribuição de recursos.

Os resultados corroboram a necessidade de modernizar e descentralizar a administração financeira da PMPA, conferindo maior eficiência, transparência e controle ao processo. A criação de UGEs (Unidades Gestoras Executoras) permitiria melhor planejamento e execução orçamentária pelos gestores locais, de acordo com as demandas específicas das regiões e atividades operacionais. Além disso, a descentralização propiciaria maior visibilidade da execução, importante para gestão de riscos e controles internos. Isso traria mais transparência e permitiria melhor avaliação no que tange à prestação de contas. Assim, a pesquisa comprova que a descentralização financeira na PMPA poderia trazer benefícios gerenciais e de conformidade.

Ademais, ao descentralizar a execução orçamentária e financeira, os ordenadores de despesa nas UGEs não precisariam mais responder por decisões tomadas à distância dos problemas e de forma açodada, como frequentemente ocorre numa gestão centralizada. Os gestores locais poderiam planejar e executar os recursos de modo mais eficiente, customizado às demandas operacionais.

Diante do exposto, evidencia-se que há fatores justificantes da implementação da descentralização por meio de UGEs na PMPA, a fim de tornar a execução financeira mais eficiente e ágil. Propõe-se, nesse sentido, a criação dessas unidades, divididas em polos regionais, abrangendo as 15 Regiões Integradas de Segurança Pública definidas estrategicamente pela Corporação. Isso viabilizará, ao nosso ver, adequação da gestão orçamentária e financeira às especificidades de cada área do Estado, superando os problemas da excessiva centralização identificados ao longo da pesquisa.

Assim, conclui-se que a criação de Unidades Gestoras Executoras descentralizadas é uma medida necessária para modernizar e aprimorar a administração financeira da PMPA, atendendo mais satisfatoriamente as demandas operacionais das unidades subordinadas. Não se pode olvidar de que essa descentralização demandará investimentos em estrutura e processos e, certamente, será necessário definir atribuições e fluxos, capacitar os gestores e estruturar controles internos adequados aos novos riscos.





MARTA, O. S. Integração do IFMG: centralização, descentralização e desconcentração. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Ciências Empresariais, FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de gestão pública contemporânea. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MAY, T. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: \_\_\_\_\_. (Org.). Pesquisa social: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2002. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4543722/mod\\_folder/content/0/Tim-May-Pesquisa-Social.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4543722/mod_folder/content/0/Tim-May-Pesquisa-Social.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

MENDES, M. S. Descentralização administrativa: o caso da coordenação regional de polícia técnica do planalto-BA. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

MELO, H. C. et al. Análise comparativa da execução orçamentária, centralizada versus descentralizada, de campi interioranos da UFPB. *Holos*, [S. l.], v. 6, 2019.

PARÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Pará. Belém: Câmara Legislativa Estadual, 1989. Disponível em: [https://www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/894\\_constituicao\\_do\\_para\\_-\\_atualizada\\_ate\\_marco\\_de\\_2021.pdf](https://www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/894_constituicao_do_para_-_atualizada_ate_marco_de_2021.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

PARÁ. Decreto nº 1.625, de 18 de outubro de 2016. Regulamenta a Lei Complementar no 053, de 7 de fevereiro de 2006, alterada pela Lei Complementar no 093, de 15 de janeiro de 2014. Disponível em: [https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Legisla%C3%A7%C3%A3o/2016\\_10\\_19adit196.pdf](https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Legisla%C3%A7%C3%A3o/2016_10_19adit196.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

PARÁ. Lei Complementar nº 053, de 7 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre a organização básica e fixa o efetivo da Polícia Militar do Pará - PMPA. Belém: ALEPA, 2006. Disponível em: [https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Lei\\_Complementar.pdf](https://www.pm.pa.gov.br/images/2020/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Lei_Complementar.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

PARÁ. Lei nº 9.851, de 20 de janeiro de 2023. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Pará para o Exercício Financeiro de 2023. Disponível em: <https://pge.pa.gov.br/sites/default/files/alerta-legislativo/LO9851.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

PARÁ. Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual do Estado do Pará, para o período de 2020-2023. Disponível em: [https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei\\_8.966\\_ppa.pdf](https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei_8.966_ppa.pdf). Acesso em: 10 jun. 2023.

PARÁ. Decreto nº 2.146, de 27 de janeiro de 2022. Inclui o Município de Mojuí dos Campos na Região de Integração do Baixo Amazonas e altera o Anexo Único do Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, que dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/118621>. Acesso em: 10 jun. 2023.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Portal da Transparência. Unidades Gestoras SESPAs. Disponível em: <https://www.transparencia.pa.gov.br/despesas/relatorios/DespesaPorUG.asp?CodOrgao=306>. Acesso em: 25 out. 2022.



PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Manual de elaboração da Lei Orçamentária Anual 2023. Belém: SEPLAD, 2022.

REIS, J. F. G. et al. Planejamento e controle na Polícia Militar do Pará: prática da racionalidade hierárquica. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11054>. Acesso em: 29 jun. 2023.

RODNISKI, C. M.; DIEHL, C. A. O papel da controladoria em relação ao grau de centralização das organizações. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda e Planejamento. Unidades Gestoras. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/ua/ugenovo.asp>. Acesso em: 17 out. 2023.

SILVA JUNIOR, A. da. Reflexões Técnicas sobre a Contabilidade Governamental: Uma Abordagem Gerencial. Contabilidade Vista & Revista, [S. l.], v. 1, p. 11-28, 2009. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/79/73>

TOSTES, S. M. L. Controle interno como instrumento de accountability horizontal. 2020. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.