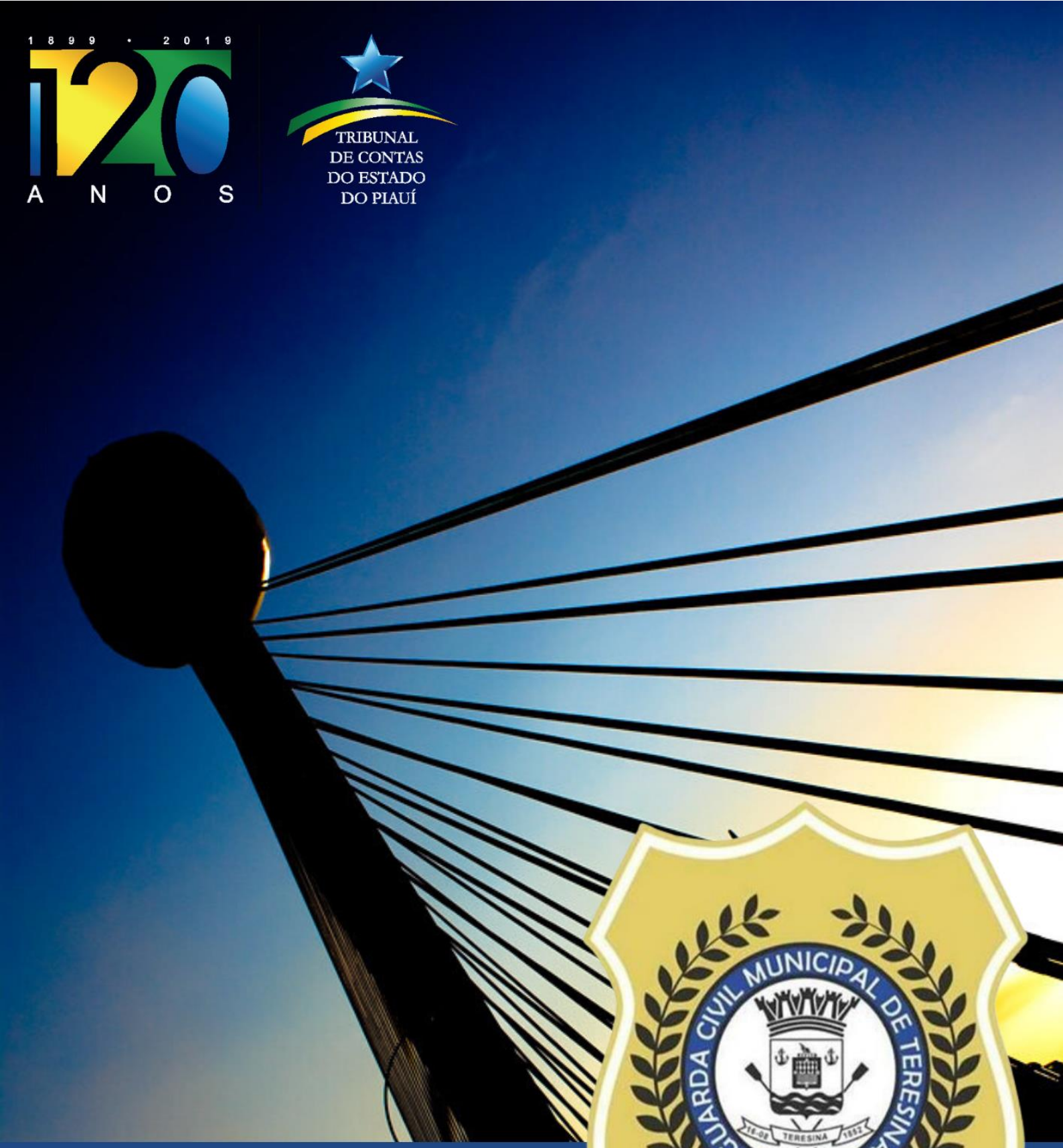
1899 • 2019
120 ANOS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO

GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE TERESINA

DFESP3 - 2020

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DA GESTÃO E DOS RECURSOS ORGANIZACIONAIS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE TERESINA/PI

TC nº 004880/2020

Relator: Jackson Nobre Veras

Procurador: Leandro Maciel do Nascimento

Modalidade: Levantamento

Ato originário: Decisão Plenária nº 1483/19. EXPEDIENTE, que aprovou o PACEX 2020/2021. Decisão Plenária nº 334/20-E, que aprovou a inclusão do tema no PACEX 2020/2021. Memorando n° 08/2020 - DFESP 3.

Objetivo da Fiscalização: O objetivo geral deste levantamento consiste em conhecer a organização e o funcionamento da Guarda Civil Municipal de Teresina/PI, definir o objeto da fiscalização, indicar seus meios e instrumentos, bem como avaliar a viabilidade e oportunidade de sua realização.

Ato de designação: Decisão Nº 1.483/19 - Sessão Plenária Ordinária Nº 042, de 05 de dezembro de 2019, e Portaria de Credenciamento nº 210/2020, divulgada no Diário Oficial Eletrônico TCE Nº 091/2020.

Período de Realização da Fiscalização: 20/01/2020 a 31/03/2020.

Composição da equipe:

Auditor(a)	Matrícula	Lotação
Arthur Rosa Ribeiro Cunha	98.496-5	DFESP-3
Rayane Marques Silva Macau	98.129-x	DFESP-3
João Luís Cardoso Figueiredo Júnior (Supervisor)	97.844-2	DFESP-3

Unidades fiscalizadas:
Prefeitura Municipal de Teresina - PMT
Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI
Guarda Civil Municipal de Teresina - GCM

Responsáveis:

- Firmino da Silveira Soares Filho – Prefeito Municipal de Teresina;
- Janaina Lucélia Oliveira de Carvalho – Secretária Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas;
- John Roberto Feitosa da Silva - Comandante da Guarda Civil Municipal de Teresina.

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

A segurança pública foi apontada em pesquisa como um dos maiores problemas enfrentados pela sociedade piauiense. Dada a relevância desse direito fundamental, a DFESP-3 fiscalizará a segurança pública durante a execução do PACEX 2020/2021. Considerando a recente criação da Guarda Civil Municipal de Teresina, bem como o protagonismo que o referido órgão tem assumido nos últimos meses, sobretudo em virtude do estado de calamidade pública decretado no Piauí para contenção do avanço do surto epidemiológico do novo coronavírus (COVID-19), a SECEX solicitou a inclusão do tema "levantamento e auditoria dos recursos organizacionais da Guarda Municipal de Teresina-PI" no PACEX 2020/2021, de modo a possibilitar à DFESP-3 realizar ação de controle no período de distanciamento social em decorrência da Covid-19, o que foi aprovado à unanimidade na Sessão Plenária ordinária nº 012, de 7 de maio de 2020, Decisão nº 334/20-E.

Quais os possíveis temas de auditoria futura?

Ausência de Unidade de Inteligência; Fiscalização da efetividade dos investimentos do Projeto Teresina Protege; Fiscalização da regularidade das despesas com locação de veículos; Ausência de ouvidoria instituída e em funcionamento no âmbito da Guarda Civil Municipal de Teresina e consequente porte irregular de arma de fogo dos Guardas Civis; Ausência planejamento institucional, com o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados, com indicadores de desempenho, a fim de assegurar que sejam eficazes e contribuam para a melhoria do desempenho organizacional da GCM de Teresina; Ausência de boa governança de pessoas e práticas gerenciais e institucionais com a finalidade de estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição; Possível fragilidade nos mecanismos de integração da GCM com a sociedade civil; Insuficiente nível de compartilhamento de informações entre os operadores de segurança pública.

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO TEMÁTICA RESIDUAL – DFESP-3 TCE-PI

GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE TERESINA

A Guarda Civil Municipal de Teresina/PI foi criada por meio da Lei Complementar nº 3.834, de 23 de dezembro de 2008. Possuindo caráter civil, está alicerçada nos princípios de hierarquia, disciplina e dignidade da pessoa humana e se encontra vinculada e subordinada à Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI, de acordo com o estabelecido na Lei Complementar nº 4.994, de 7 de abril de 2017.

O que o TCE encontrou?

Após a realização dos procedimentos de levantamento, verificou-se, em síntese, que: a Guarda Civil Municipal de Teresina não dispõe de um Estatuto e de Regimento Interno; o Organograma do órgão não está estabelecido formalmente; a GCM não possui planejamento a nível estratégico; não foram estabelecidos mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados, com indicadores de desempenho; não há política municipal de segurança pública; possui Código de Ética, instituído por meio do Decreto Municipal nº 16.023/2016; seus processos finalísticos e de apoio são mapeados e formalizados; não possui unidade específica para realizar seus processos licitatórios, os quais são celebrados pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos-SEMA; não há unidade para acompanhar a execução de seus contratos, tampouco possui unidade específica responsável por celebrar seus convênios, haja vista que ambas as funções são realizadas pela SEMCASPI; não possui unidade de Inteligência; adota processo de avaliação dos resultados da Corporação, baseado no alcance de metas previamente estabelecidas em procedimento formal; não formalizou modelo de gestão de riscos; possibilita à sociedade formas de participação no controle de suas ações; dispõe de unidade de Corregedoria; não dispõe de plano de carreira, nem possui política de incentivo com objetivo de reter os recursos humanos que possuam competências essenciais para o cumprimento da missão institucional; o Orçamento da GCM consignado na LOA 2020 do Município de Teresina foi 426% maior do que o valor executado pelo órgão em 2019; a previsão de despesas com Pessoal em 2020 é 219% maior do que o valor executado em 2019; foi aprovado financiamento no valor de R$ 30 milhões junto ao BNDES para investimentos no Projeto Teresina Protege; a maior despesa eletiva executada no exercício de 2019 se deu com locação de veículos; insuficiente nível de compartilhamento de informações entre os operadores de segurança pública; possível fragilidade nos mecanismos de integração da GCM com a sociedade civil e ausência de boa governança de pessoas e práticas gerenciais e institucionais com a finalidade de estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição.

Quais os benefícios esperados?

Com as informações levantadas da GCM de Teresina, foram elencados os possíveis temas que possam ser objeto de auditoria no órgão, com o intuito de apresentar proposições que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão da GCM de Teresina, de modo a resultar, consequentemente, na melhoria da qualidade dos serviços prestados à população teresinense, bem assim de maior efetividade das ações de segurança pública.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 4
1.1 Objetivo e Escopo do Levantamento 4
1.2 Metodologia 5
1.3 Justificativa 6
2. VISÃO GERAL E BASE NORMATIVA 8
3. LEVANTAMENTO DA GESTÃO E INSTRUMENTOS DE CONTROLE 10
3.1 Estrutura Organizacional 11
3.2 Gestão Corporativa 17
3.3. Controles e Gestão de Riscos 20
4. RECURSOS ORGANIZACIONAIS DA GCM 21
4.1 Recursos Humanos 21
4.2 Recursos Orçamentários e aspectos financeiros 23
4.3 Recursos Materiais 27
4.4 Recursos Tecnológicos 28
5. POSSÍVEIS TEMAS DE AUDITORIA 29
6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 31

1. INTRODUÇÃO

Tendo em vista a competência do Tribunal de Contas do Estado para a realização do controle externo da Administração Pública, nos termos do art. 70 da Constituição Federal e art. 85 da Constituição do Estado do Piauí, e considerando a necessidade de aprimoramento de suas atividades, sobretudo através da uniformização do sistema de controle externo brasileiro, foi aprovado, através da Decisão Plenária nº 1.403/18-E (Processo TC/008882/2018), o Projeto de Reestruturação do TCE/PI.

Dentre as alterações promovidas, destaca-se a criação de uma Diretoria de Fiscalizações Especializadas – DFESP, composta por divisões específicas, quais sejam: Saúde; Educação e Temática Residual. A especialização da força de trabalho tem como objetivo o aprimoramento do controle e a melhoria da gestão, viabilizando o acompanhamento de políticas públicas, de modo a aferir-lhes os resultados em benefício da sociedade.

A Divisão de Fiscalização Temática Residual – DFESP-3 não está previamente vinculada a uma temática específica, logo, sua atuação deve ser direcionada motivadamente para políticas públicas de extrema relevância não fiscalizadas pelas outras Divisões Especializadas, e, no período correspondente ao PACEX 2020/2021, esta Divisão terá sua atuação voltada para a SEGURANÇA PÚBLICA.

A Secretaria de Controle Externo – SECEX desta Corte solicitou a inclusão do tema "levantamento e auditoria dos recursos organizacionais da Guarda Municipal de Teresina-PI" no Plano Anual de Controle Externo PACEX 2020/2021, com vigência de 01 de abril de 2020 a 31 de março de 2021, de modo a possibilitar à DFESP-3 realizar ação de controle no período de distanciamento social em decorrência da Covid-19, o que foi aprovado à unanimidade na Sessão Plenária ordinária nº 012, de 7 de maio de 2020, Decisão nº 334/20-E.

Em seguida, o Presidente do TCE/PI, no uso de suas atribuições legais, por meio da Portaria nº 210/2020, resolveu credenciar esta equipe para instrução de processo de Fiscalização/Levantamento, abarcando as unidades jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de Teresina – PMT, Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI e Guarda Civil Municipal de Teresina – GCM, nos exercícios de 2019 e 2020, tendo por objeto de controle: levantamento da gestão e dos recursos organizacionais da Guarda Civil Municipal de Teresina/PI.

1.1 Objetivo e Escopo do Levantamento

O objetivo geral deste Levantamento consiste em avaliar o processo de gestão, bem como os recursos organizacionais (materiais, orçamentários, financeiros, humanos, administrativos e de

informações) da Guarda Civil Municipal de Teresina, com vistas à aferição da qualidade dos serviços prestados à população. São objetivos específicos identificar se:

a) Os objetivos e resultados esperados da GCM estão claramente definidos e alinhados com as diretrizes estratégicas da Segurança Pública estabelecidas no Referencial Básico de Governança do TCU, de forma que o desempenho do órgão possa ser acompanhado, avaliado e melhorado ao longo do tempo?
b) Os recursos organizacionais (físicos, materiais, orçamentários, financeiros, humanos, administrativos e de informações) são suficientes e compatíveis para a realização das suas atribuições?
c) O ambiente e a rotina de trabalho são adequados para o bem-estar dos funcionários, seguindo os preceitos de segurança e medicina do trabalho?
d) Os serviços prestados pela Guarda Civil Municipal de Teresina são eficientes e contribuem efetivamente para o cumprimento da sua competência prevista na Lei Complementar nº 3.834/2008?
e) Existe uma relação cooperativa, sistêmica e harmônica entre a Guarda Civil Municipal de Teresina e os demais órgãos integrantes do SUSP?

Para definição do escopo foram realizadas reuniões por teleconferência, requisição de documentos, bem como pesquisas na *internet* e uso de procedimentos administrativos do Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Especial- GACEP do MP/PI, encaminhados ao TCE-PI em atenção ao Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2019, publicado no Diário Oficial Eletrônico TCE-PI nº 39, de 25/02/2019.

Por fim, restou delimitado o escopo abarcando as unidades jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de Teresina – PMT, Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI e Guarda Civil Municipal de Teresina – GCM, nos exercícios de 2019 e 2020, tendo por objeto de controle: levantamento da gestão e dos recursos organizacionais da Guarda Civil Municipal de Teresina/PI.

1.2 Metodologia

O Levantamento é um dos instrumentos de fiscalização disponíveis para serem realizados pelo controle externo. Possui arrimo jurídico no artigo 177, IV, c/c artigo 181 da Resolução TCE-PI nº 13/2011 (Regimento Interno), sendo seu escopo dividido em quatro incisos, resumidos em: conhecer a organização e funcionamento dos órgãos; definir o objeto da fiscalização; indicar os meios e instrumentos de fiscalização; e avaliar a viabilidade da realização da fiscalização.

Dessa forma, o presente trabalho consiste em um levantamento da gestão e dos recursos organizacionais da Guarda Civil Municipal de Teresina/PI, justificando sua relevância no presente momento, apresentando uma visão geral acerca do órgão e indicando alguns problemas vivenciados que possam ser objeto de auditoria(s) vindoura(s) por parte da presente Divisão.

No intuito de coletar e sistematizar informações acerca do objeto a ser fiscalizado, procedeu-se à realização de pesquisas e estudos preliminares, aplicação de questionário eletrônico (Peça 7), requisição de informações (Peça 8) e reuniões telepresenciais com representantes do GACEP, PMT, SEMCASPI e GCM.

O questionário eletrônico aplicado foi elaborado com base em modelo fundado no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União – TCU, bem como nos questionários aplicados pelo TCU quando do levantamento do Índice de Governança da Segurança Pública das organizações de segurança pública (vide peça 7). O modelo de levantamento de dados conjugou elementos de governança pública e de governança corporativa (macrodimensões), desdobrando-se em sete dimensões: Estratégia; Arranjos Institucionais; Tecnologia e Conhecimento; Resultados; Gestão; Pessoas; Controles.

A aplicação do questionário eletrônico, bem como as informações requisitadas levantaram dados que permitiram extrair evidências para dar suporte ao diagnóstico da Guarda Civil Municipal de Teresina/PI, notadamente no que diz respeito a sua situação organizacional, bem como aos mecanismos de governança utilizados pela corporação para implementar de forma efetiva as políticas públicas de segurança de sua competência.

Cumpre destacar que o presente relatório é composto por 6 (seis) capítulos, sendo o primeiro dedicado à introdução, metodologia do trabalho e justificativa. No segundo será apresentada uma visão geral e a base normativa da Guarda Civil. No terceiro capítulo será realizado um levantamento da gestão e instrumentos de controle da GCM, o que envolve sua estrutura organizacional, sua gestão coorporativa e seus controles e gestão de riscos. No quarto capítulo, proceder-se-á uma minuciosa análise dos recursos organizacionais da GCM, abordando seus recursos humanos, recursos orçamentários e aspectos orçamentários, recursos materiais e recursos tecnológicos. Por fim, no capítulo cinco serão apontados possíveis temas de auditoria e no capítulo final será apresentada a consequente proposta de encaminhamento.

1.3 Justificativa

Dentre a extensa gama de direitos previstos no rol da Constituição Federal Brasileira de 1988, verifica-se a segurança como um **direito social** e **fundamental**, com fulcro no caput dos artigos 5º e 6º. Por sua vez, conforme disposto em seu artigo 144, **a segurança pública é considerada um**

direito de todos e dever constitucional do Estado, exercida com a finalidade da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Tal regramento encontra-se em consonância com documentos internacionais que regem a matéria, como a **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789)**, a **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)** e a **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)**, promulgada por meio do Decreto nº 678/1992. Nesse cenário, importa destacar que a segurança pública encontra-se intrinsecamente relacionada à dignidade da pessoa humana, o que permite qualificá-la, também, como um **direito humano**.

A Constituição estabelece, ainda, em seu art. 144, § 6º, que "*as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*". Dessa forma, estabeleceu uma responsabilidade prioritária dos governos estaduais para questões afetas à segurança pública mais próxima ao cotidiano dos cidadãos.

No contexto estadual, deve-se destacar, ainda, a importância dada à segurança pública na Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí, Lei Complementar nº 28/2003, que, em seu art. 3º, I, determinou que as ações do Poder Executivo visam assegurar prioritariamente: **educação**, **saúde** e **segurança pública** à população do Piauí.

Com vistas ao cumprimento do dever constitucional do Estado Brasileiro foi promulgada a **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**, a qual disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), bem como instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A referida regulamentação estabeleceu, de forma geral, princípios, objetivos, estratégias, competências, meios e instrumentos por meio dos quais deve ser realizada a atividade do Estado Brasileiro no âmbito da segurança pública.

Insta salientar que, conforme dispõe o art. 9º, caput e § 2º, inciso VII, da Lei nº 13.675/2018, **as guardas municipais são órgãos integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**, e devem atuar nos limites de sua competência, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

Por sua vez, é competência do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, responsável pela gestão do SUSP, promover ações que visem efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, distrital e as guardas municipais.

Ante o exposto, considerando a recente criação da Guarda Civil Municipal de Teresina, bem como o protagonismo que o referido órgão tem assumido nos últimos meses, sobretudo em virtude do estado de calamidade pública decretado no Piauí para contenção do avanço do surto epidemiológico do novo coronavírus (COVID-19), revela-se um campo fértil para auditorias e fiscalizações no âmbito desta Corte de Contas.

2. VISÃO GERAL E BASE NORMATIVA

O tema da segurança pública conquistou um capítulo próprio na Constituição Federal de 1988, vislumbrado no artigo 144, que dispõe constituir a mesma um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Ainda nos termos do citado artigo da Constituição Federal, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através dos órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal, organizadas e mantidas pela União; e polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiro militar, subordinados aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (§ 6º do art. 144).

Ressalta-se que no citado rol não existe um órgão de competência dos Municípios, porém o §8º do art. 144, facultou-lhes a criação de guardas municipais, que se destinam, entretanto, à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei de criação.

A Constituição do Estado do Piauí, promulgada em 1989, reservou também um título para o tema segurança pública, discorrendo nos artigos 156 e seguintes acerca das competências e atribuições dos órgãos que a exercem, quais sejam, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar. Por seu turno, estabeleceu em seu art. 157 a possibilidade de criação das guardas municipais, senão vejamos:

> *Art. 157. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.*

A Guarda Civil Municipal de Teresina/PI foi criada por meio da **Lei Complementar nº 3.834, de 23 de dezembro de 2008**. Possuindo caráter civil, está alicerçada nos princípios de **hierarquia, disciplina e dignidade da pessoa humana** e se encontra vinculada e subordinada à **Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI**, de acordo com o estabelecido na Lei Complementar nº 4.994, de 7 de abril de 2017.

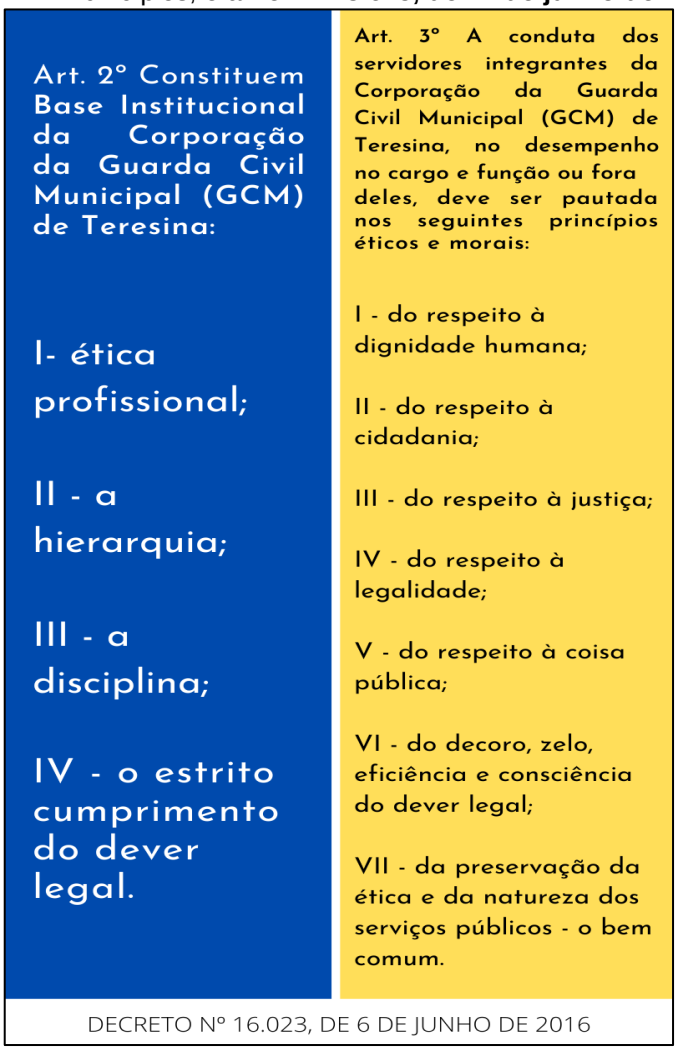
Constitui órgão de segurança e proteção ao patrimônio municipal e deve atuar especialmente no sentido de: ***(i)*** proteger bens e serviços e instalações de domínio público do Município de Teresina, inclusive da Administração Indireta; ***(ii)*** orientar a comunidade local quanto ao direito de utilização dos

bens e serviços públicos; ***(iii)*** colaborar, quando solicitada, com as operações de defesa civil do Município; ***(iv)*** proteger o meio ambiente local; ***(v)*** colaborar com as ações de prevenção às drogas.

Por sua vez, deverá ser estruturada da seguinte forma: I – Comando; II – Inspetorias; III – Guardas Civis Municipais, conforme dispõe o art. 4º da Lei Complementar nº 3.834/2008, ao passo que os recursos para manutenção e funcionamento da Guarda Civil Municipal de Teresina serão oriundos das seguintes fontes:

> I – dotações consignadas no Orçamento Municipal de Teresina;
> II – autorizações de créditos suplementares, adicionais ou especiais;
> III – subvenções e auxílios de poderes públicos;
> IV – recursos provenientes de convênios e acordos firmados com entidades públicas ou privadas, governamentais ou não-governamentais, nacionais ou internacionais;
> V – repasse de subvenção social a ser consignado no Orçamento Municipal de Teresina;
> VI – doações, legados, subvenções e outros recursos que lhes forem destinadas;
> VII – outras receitas eventuais e imprevistas.

Outro normativo que merece destaque, editado pela União e de observância pelos Estados e Municípios, é a **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**, a qual, além de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), os quais representam um verdadeiro marco na gestão da segurança em nível nacional.



Conforme informado em tópico anterior, dispõe o art. 9º, caput e § 2º, inciso VII, da Lei nº 13.675/2018, que **as guardas municipais são órgãos integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**, e devem atuar nos limites de sua competência, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

Por fim, o **Decreto nº 16.023**, de 6 de junho de 2016, institui o **Regulamento Geral e o Código de Ética e Disciplina da Guarda Civil Municipal (GCM) de Teresina**, elaborado em conformidade com o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Teresina, e determina os princípios norteadores do referido órgão e as regras referentes à hierarquia,

disciplina, sinais de respeito e tratamento, deveres, responsabilidades, identificação funcional, armamento, infrações disciplinares, rito processual, revisão e recompensas. O normativo será mais detidamente examinado no decorrer deste relatório.

3. LEVANTAMENTO DA GESTÃO E INSTRUMENTOS DE CONTROLE

As organizações públicas em geral possuem alto grau de complexidade e necessitam implementar boas práticas de gestão, liderança, estratégia e *accountability* para alcançarem resultados consistentes, dispondo de mais condições para transformar recursos em bons resultados para a sociedade.

Uma boa gestão está intimamente relacionada às estratégias, processos e políticas organizacionais cotidianas, as quais buscam atingir os objetivos inicialmente traçados pela administração pública, com o melhor custo-benefício. Noutras palavras, preocupa-se com a eficácia e a eficiência de suas ações.

O Tribunal de Contas da União[1], partindo das Diretrizes da Intosai para auditoria de desempenho - Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000/1,2004), apresenta os conceitos de eficiência e eficácia nos seguintes termos:

> • ***Eficiência:*** *É definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. (...) Portanto, podemos considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade.*
>
> • ***Eficácia****: O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.*

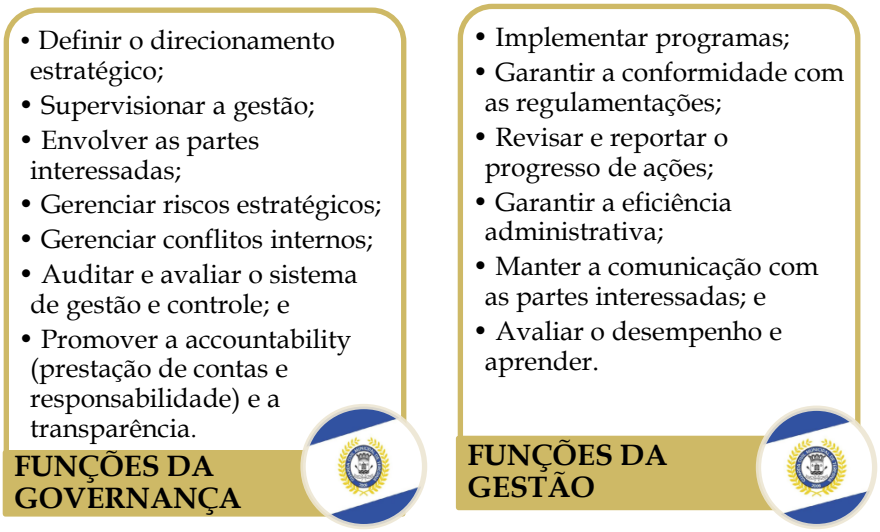
Atualmente, compreende-se que a gestão está incluída dentro de um conceito macro de Governança. Nos termos do Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, elaborado pelo TCU (2ª versão- 2014): "*a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público*".

Por sua vez, ressalta-se a diferença apontada pelo TCU entre os conceitos de gestão e governança: "*Enquanto a* ***gestão*** *é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a* ***governança***

[1] Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 3.ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, p. 14.

provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas".

Fonte: TCU, Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (2ª versão- 2014).



Dada a intrínseca relação existente entre os dois conceitos acima expostos, e considerando o objetivo do presente levantamento, qual seja, conhecer a organização e o funcionamento da Guarda Civil Municipal de Teresina/PI, definir o objeto de posterior fiscalização, indicar seus meios e instrumentos, bem como avaliar a viabilidade e oportunidade de sua realização, serão analisados aspectos referentes à gestão e à governança do referido órgão, conjugando elementos de governança pública e de governança corporativa.

3.1 Estrutura Organizacional

a) Estrutura organizacional formalizada

A Lei Complementar nº 3.834, de 23 de dezembro de 2008, é o normativo responsável pela criação do referido órgão, ao passo que o Decreto nº 16.023, de 6 de junho de 2016, institui o

Regulamento Geral e o Código de Ética e Disciplina da Guarda Civil Municipal (GCM) de Teresina, elaborado em conformidade com o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Teresina, e determina os princípios norteadores do referido órgão e as regras referentes à hierarquia, disciplina, sinais de respeito e tratamento, deveres, responsabilidades, identificação funcional, armamento, infrações disciplinares, rito processual, revisão e recompensas.

Através das respostas apresentadas por representantes da Secretaria Municipal Cidadania Assistência Social e Políticas Integradas à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, constatou-se a existência de uma estrutura organizacional informal, através da qual se identificou:

- ✓ Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas;
- ✓ Secretária Executiva de Políticas Integradas;
- ✓ Comando da Guarda Civil Municipal;
- ✓ Corregedoria da Guarda Civil Municipal;
- ✓ Guardas Civis Municipais.

Foi, ainda, enviado o Requerimento nº 18/2020-DFESP-3 ao Comandante da Guarda Civil Municipal de Teresina – GCM, com o objetivo de colhermos algumas informações organizacionais, cuja resposta foi enviada através do Ofício Nº 1156/2020 - CHEF-GAB-SEMCASPI.

Questionados acerca dos setores administrativos que compõem a Guarda Civil Municipal de Teresina, nos foi informada a existência dos seguintes setores: Comando e Corregedoria com subordinação à SEMCASPI. Tal informação está em consonância com a Lei Complementar nº 3.834/2008 e o Decreto nº 16.023/2016, segundo os quais a corporação da GCM de Teresina será estruturada da seguinte forma:

Ocorre que **a Guarda Civil Municipal de Teresina NÃO dispõe de um Estatuto e de Regimento Interno**. Ademais, o Organograma do órgão não está estabelecido formalmente,

tampouco divulgado em sítio eletrônico. Verificou-se, portanto, a ausência de previsão formal da estrutura organizacional satisfatória.

b) Planejamento Institucional

Para a obtenção de resultados eficazes, eficientes e efetivos se faz necessário que a gestão elabore um Planejamento Institucional, estabelecendo um plano de ação com a finalidade de atingir os objetivos organizacionais, estes alinhados à missão da organização. Ademais, se faz necessário que possua ferramentas adequadas para a avaliação dos resultados atingidos (metas específicas, quantificáveis, relevantes e delimitadas no tempo, bem como indicadores), caso contrário resta impossibilitada a correção das falhas/impropriedades existentes nos processos, levando o administrador público à manutenção de processos burocráticos que não atingem os objetivos e as metas planejadas.

Do exposto, o planejamento institucional configura um importante instrumento de gestão, que resulta da identificação, análise, ordenação e agrupamento das atividades e dos recursos disponibilizados, incluindo o estabelecimento dos níveis de competências e dos processos decisórios, com vistas ao alcance dos objetivos estabelecidos.

Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário, representantes da Secretaria Municipal Cidadania Assistência Social e Políticas Integradas informaram que **a Guarda Civil Municipal NÃO possui planejamento formalizado a nível estratégico**.

Ademais, em reunião telepresencial realizada em 26/06/2020 com os representantes da GCM e da SEMCASPI, constatou-se que **NÃO foram estabelecidos mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados, com indicadores de desempenho**, a fim de assegurar que sejam eficazes e contribuam para a melhoria do desempenho organizacional. Todavia, informaram a realização de relatórios periódicos que detalham as ações realizadas pela GCM (vide Peças 9 e 10).

Frisa-se que foi informado a esta equipe de auditoria que o planejamento estratégico está sendo elaborando por meio de Estatuto e Regimento Interno, os quais se encontram em fase de análise técnica pela Corregedoria da Guarda Civil Municipal e Procuradoria Geral do Município.

c) Política de Segurança Pública

A política municipal de segurança pública é considerada um importante instrumento de gestão, cuja particularidade implica, de um lado, integrar objetivos e metas dos planos nacionais e estaduais, traduzindo-os para a realidade do município e, de outro, prever a sua articulação às demandas municipais, a fim de que se possa adequar o planejamento estadual às suas particularidades.

Trata-se, portanto, da elaboração formal de um plano de ação, por meio do qual são decididas questões referentes à alocação dos recursos públicos, com base em valores e diretrizes, estabelecendo objetivos e metas a serem atingidas para a consecução do interesse público. A inexistência de políticas públicas formais fragiliza a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados.[2]

O instrumento normativo é fundamental para que sejam estabelecidas responsabilidades jurídicas, com amparo no princípio da legalidade, bem como para que ações estratégicas passem a ser exigíveis. Dessa forma, o plano torna-se imperativo para o setor público e deixa de ser apenas uma carta de intenções.

Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário, representantes da Secretaria Municipal Cidadania Assistência Social e Políticas Integradas informaram que **NÃO há política municipal de segurança pública.**

Todavia, aduziram que a política municipal de segurança pública encontra-se em debate, inclusive com encaminhamento de proposta ao Secretário de Governo da criação da Secretaria Municipal de Segurança Pública. Porém, as referidas tratativas encontram-se suspensas em razão da pandemia da Covid-19.

d) Integração organizacional

A integração da GCM interna, a integração com outros atores governamentais (p. ex. órgãos estaduais e federais de segurança pública) e a integração com a sociedade civil foi objeto de análise neste levantamento em atenção à dimensão arranjos institucionais, componente da governança pública.

A Integração interna relaciona-se às práticas de gestão e governança que envolvem o relacionamento da alta administração das organizações com o seu público interno, ou seja, entre a autoridade máxima e o corpo de dirigentes ligados diretamente a ela e o conjunto de servidores efetivos, ocupantes de cargo em comissão, de função de confiança, de função comissionada, terceirizados, estagiários e demais colaboradores dos órgãos avaliados.

Quanto à integração interna, em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da Secretaria Municipal Cidadania Assistência Social e Políticas Integradas informaram que a alta administração da Guarda Civil Municipal de Teresina troca informações gerenciais periodicamente com suas unidades subordinadas e vinculadas para a tomada de decisões. Trata-se de uma resposta subjetiva, a qual será confirmada em posterior auditoria.

[2] PROCOPIUCK, Mario. Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

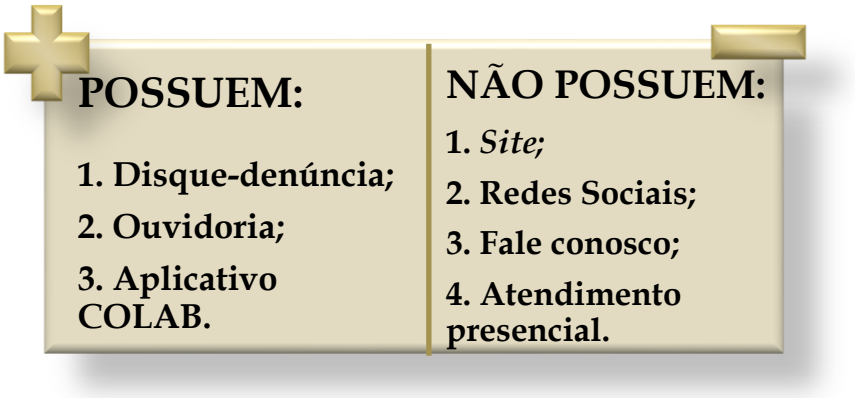
A Integração com outros atores governamentais busca evidenciar como se dá a relação com os outros órgãos responsáveis pela segurança pública, incluindo a esfera estadual, federal e as demais unidades da federação.

Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da SEMCASPI informaram que, nos últimos 3 (três) anos, a GCM de Teresina participou de ações conjuntas com os seguintes os órgãos de segurança pública: Polícia Federal, Polícia Militar/PI, Polícia Civil/PI, DETRAN/PI. Porém, não houve participação conjunta em ações com a PRF, a Força Nacional de Segurança Pública e as Guardas Municipais de outros Municípios.

Ademais, informaram que a Corporação integra o Comitê Municipal de Acompanhamento da Covid 19, consubstanciado em um grupo interinstitucional para troca de informações e tomada de decisões conjuntas no enfrentamento da referida epidemia.

Já a integração com a sociedade civil está ligada ao modo e ao grau de relacionamento entre a instituição e a sociedade, sobretudo no tocante à participação da sociedade na formulação de políticas públicas.

Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da SEMCASPI informaram que a GCM de Teresina possibilita à sociedade civil formas de participação no planejamento de suas ações, dispondo dos seguintes canais diretos de comunicação com a sociedade civil: Disque-denúncia, Ouvidoria e aplicativo COLAB. Nessa seara, informaram que NÃO dispõem de sítio na *internet,* Redes Sociais (*facebook, twitter*, blog, etc.), Fale conosco e Atendimento presencial.



Em relação à ouvidoria da GCM de Teresina, o Decreto Municipal nº 16.023, de 6 de junho de 2016, estabelece em seu art. 7º que: “A Guarda Civil Municipal (GCM) de Teresina será dotada de uma Corregedoria Geral e uma Ouvidoria, órgãos próprios e permanentes com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria”.

Insta destacar que tramita no Ministério Público Estadual (GACEP) o Procedimento Administrativo Integrado nº 043/2019, cujo objetivo é fomentar a instituição e funcionamento de

órgãos de Ouvidoria relativos às ações e atividades dos profissionais e membros do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, compartilhado com esta Divisão Técnica em atenção ao Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2019 (Vide Peça 11).

Em reunião realizada no dia 09 de dezembro de 2019, na sede leste do MPPI, restou confirmado que a Guarda Municipal de Teresina/PI não dispõe de Ouvidoria própria, não obstante seja requisito para que a Polícia Federal forneça a ela armas de fogo, nos termos do artigo 29-D, II, do Decreto 9.847/19.

Em uma segunda reunião, realizada no dia 29 de janeiro de 2020, na sede leste do MPPI, foi informada a designação de Ouvidor para a Guarda Municipal, junto à Ouvidoria - Geral do Município de Teresina/PI, nos termos da Portaria nº 02/2020, de 24.01.2020, da SEMCASPI, bem como restou deliberado que "*o Ouvidor Municipal, juntamente ao Comando da Guarda Municipal de Teresina encaminhará, no prazo de 30 (trinta) dias, os esclarecimentos acerca da criação de ouvidoria própria para a Guarda Municipal*". A efetiva implantação da ouvidoria própria da GCM de Teresina será confirmada em posterior auditoria.

e) Estrutura normativa

A análise da estrutura normativa busca avaliar a percepção da organização acerca da suficiência e a adequação do arcabouço normativo de segurança pública, sobretudo em relação à distinção precisa entre as competências estaduais e federais.

Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da Secretaria Municipal Cidadania Assistência Social e Políticas Integradas informaram que a Guarda Civil Municipal NÃO possui código de ética formalizado, o qual estaria sob análise da Corregedoria da Guarda Civil Municipal - Procuradoria Geral do Município.

Todavia, verificou-se que o Decreto Municipal nº 16.023, de 6 de junho de 2016 (publicado no DOM/Teresina - Ano 2016 - nº 1.919 – 17/06/2016), instituiu o Regulamento Geral e o Código de Ética e Disciplina da Guarda Civil Municipal (GCM) de Teresina, motivo pelo qual será desconsiderada a informação apresentada no questionário.

Por sua vez, informou-se também que **a corporação NÃO possui normativos que tratam de procedimentos operacionais padrão.** Cumpre ressaltar que foi formalizado o procedimento operacional a ser adotado pela Guarda Civil Municipal de Teresina, na vigência do estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, conforme Ofício nº 030/2020 (vide Peça 12) enviado ao Ministério Público Estadual pelo Secretário Municipal de Governo e compartilhado com esta Divisão em atenção ao no Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2019.

Em que pese o exposto, o procedimento padrão informado supra é realizado em caráter excepcional, em virtude da constatação de descumprimento de ordem sanitária expedida no decorrer do estado de calamidade pública.

Dessa forma, a GCM de Teresina carece de um instrumento formal estabelecendo as atribuições de suas unidades e seus procedimentos operacionais padrão em situações de normalidade.

3.2 Gestão Corporativa

A gestão é inerente e integrada aos processos da Corporação, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle e ação, portanto, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição da Corporação para a consecução de seus objetivos. A gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia e se preocupa com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício).[3]

As funções da Gestão, com base no Referencial Básico de governança do TCU, são:

a) implementar programas;
b) garantir a conformidade com as regulamentações;
c) revisar e reportar o progresso de ações;
d) garantir a eficiência administrativa;
e) manter a comunicação com as partes interessadas; e
f) avaliar o desempenho e aprender.

Neste item, analisaremos os aspectos da gestão corporativa da GCM de Teresina relacionados a seus processos finalísticos e a seus processos de apoio, bem como à forma como a Corporação gerencia seus conhecimentos e avalia seus resultados para o aprimoramento institucional.

a) Processos Finalísticos e Processos de Apoio

Os processos finalísticos são aqueles relacionados aos objetivos da instituição e geram resultados para a sociedade, já os processos de apoio são os que fornecem suporte aos processos finalísticos e encontram na própria instituição o seu principal destinatário.

Os processos finalísticos devem ser formalizados e classificados quanto à importância para o alcance da missão organizacional, definindo-se indicadores de resultados para seu acompanhamento

[3] Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, pp. 31-32.

sistemático. A mesma situação se aplica aos processos de apoio, que também devem ser mapeados, formalizados e possuírem indicadores de resultados.

Cabe ressaltar que o Modelo de Excelência em Gestão Pública defende que a "gestão pública de excelência exige processos finalísticos e de apoio adequadamente estruturados, a partir da estratégia institucional, com base nos recursos disponíveis, nos requisitos dos públicos alvos e nas possibilidades e limitações jurídico-legais".[4]

Ademais, o mapeamento de processos é uma ferramenta de planejamento e gestão que permite ter uma visualização completa do fluxo de trabalho. O produto final será um mapa que pode ser utilizado pela gestão para a otimização, identificação de gargalos, modernização e facilitação dos processos.

Em resposta ao questionário eletrônico encaminhado à GCM de Teresina (Peça 11), informou-se que **tanto os processos finalísticos, quanto os processos de apoio da Instituição são mapeados e formalizados**.

Segundo informado, a Corporação **possui ainda indicadores de resultados de seus processos finalísticos**. Cumpre ressaltar que a GCM de Teresina não estabeleceu formalmente os procedimentos operacionais padrões para situações de normalidade (vide item 3.1, "e").

Em relação aos processos de apoio, no entanto, **a Corporação não possui uma unidade específica para realizar seus processos licitatórios, os quais são celebrados pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos-SEMA. Também não há unidade para acompanhar a execução de seus contratos, tampouco possui unidade específica responsável por celebrar seus convênios**, haja vista que ambas as funções são realizadas pela SEMCASPI.

[4] BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Modelo de Excelência em Gestão Pública, Brasília, 2014, p. 25.

b) Gestão do Conhecimento e Avaliação de Resultados

Em resposta ao referido questionário eletrônico, quanto à gestão do conhecimento, a GCM de Teresina informou que **não possui uma unidade de inteligência**. A Corporação, entretanto, utiliza estatísticas criminais e/ou análises criminais para diagnóstico e planejamento de suas ações.

No que diz respeito à avaliação de resultados, importante apresentar o disposto no Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, que define avaliação como "processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção".[5]

É imprescindível, portanto, que o planejamento governamental possua uma rotina de acompanhamento e avaliação de seus projetos, a fim de que sejam analisados os resultados com a finalidade de aperfeiçoar as políticas públicas.

A GCM de Teresina respondeu que existe um processo de avaliação dos resultados da Corporação, baseado no alcance de metas previamente estabelecidas em procedimento formal. Todavia, em reunião telepresencial realizada em 26/06/2020 com os representantes da GCM e da SEMCASPI, foi informado que NÃO existe um documento formal com o estabelecimento das referidas metas.

[5] Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014. p. 61.

Ademais, segundo informado, a Corporação considera os resultados das avaliações na formulação do seu planejamento e o governo municipal os considera na formulação da política municipal de segurança pública.

3.3. Controles e Gestão de Riscos

Analisaremos neste item aspectos da gestão referentes ao estabelecimento de controle interno, gestão de riscos e *Accountability,* termo que não tem uma tradução específica para o português, mas que pode ser relacionado com responsabilização, fiscalização e controle social.

A instituição de mecanismos de controle interno integrados a uma eficiente gestão de riscos representa uma boa prática e objetiva gerenciar e atenuar a possibilidade de que ocorrências supervenientes, seja de origem interna ou externa, impeçam que os objetivos da organização sejam atingidos.

Nos termos do Referencial Básico de Governança do TCU, "o desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (INTOSAI, 2007)".[6] A consideração dos principais riscos de implementação de uma política pública é essencial para o seu desenvolvimento, o que inclui identificar e tratar esses riscos.[7]

A GCM de Teresina informou que **NÃO existe uma unidade de Controle Interno formalmente instituída** na estrutura organizacional

[6] Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, *Op. Cit.* p. 57.
[7] Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas, *Op. Cit.* p. 63.

da Corporação. Esclareceu que o controle "interno" é realizado pela SEMCASPI, não fazendo parte da estrutura da própria Guarda.

O controle interno, cujas competências, procedimentos e processos de trabalho devem ser formalmente instituídos, é importante para alertar, periodicamente, a alta administração sobre situações que possam comprometer o cumprimento das metas e objetivos do plano estratégico da Corporação.

A Corporação também **NÃO formalizou seu modelo de gestão de riscos**, nem estabeleceu formalmente os mecanismos de gestão de riscos para identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos relevantes.

Por sua vez, *Accountability*, segundo as normas de auditoria da Intosai, consiste na obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

Accountability envolve, portanto, **transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas**, com o estabelecimento de mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política pública.[8]

No que diz respeito à *accountability*, a GCM de Teresina informou que **possibilita à sociedade formas de participação no controle de suas ações**, dispondo dos seguintes canais diretos de comunicação com a sociedade civil: Disque-denúncia, Ouvidoria e aplicativo COLAB, afirmou ainda que **dispõe de unidade de Corregedoria** em sua estrutura interna (prevista no art. 7º do Decreto municipal 16.023/2016) e que possui procedimentos específicos para a responsabilização de seus servidores.

4. RECURSOS ORGANIZACIONAIS DA GCM

4.1 Recursos Humanos

Os recursos humanos ocupam papel de grande relevância em todos os setores de uma organização. Neste tópico se buscou conhecer aspectos relacionados à gestão de pessoas (capital humano), valorização de pessoal (reconhecimento) e ponto de vista institucional (aprendizagem).

A gestão de pessoas corresponde a um "conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o

[8] *Ibidem,* p. 65.

comprometimento dos servidores com a instituição, bem como a favorecer o alcance dos resultados institucionais".[9]

Sobre a gestão dos recursos humanos, em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da SEMCASPI informaram que a Guarda Civil Municipal dispõe de quadro de pessoal próprio para a execução dos processos finalísticos e de seus processos de apoio, dispostos conforme infográfico abaixo.

No que diz respeito ao quesito aprendizagem, foi informado que a Corporação realiza a formação contínua de seus guardas, bem como procede ao levantamento de necessidades de capacitação e o estabelecimento de parcerias com instituições de ensino.

Todavia, não foi instituído um plano de capacitação para os guardas municipais, tampouco foi realizado *benchmarking* com organizações congêneres de segurança pública municipais, estaduais, federais ou internacionais.

No que diz respeito à existência de plano de carreira e benefícios capazes de reter pessoal, em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da SEMCASPI informaram que a Guarda Civil Municipal NÃO dispõe de plano de carreira e de benefícios capaz de reter pessoal com as competências essenciais para o cumprimento da missão institucional; NÃO possui política de incentivo com objetivo de reter os recursos humanos que possuam competências essenciais para o cumprimento da missão institucional e informou que recursos humanos NÃO são submetidos a processo formal e regular de avaliação de desempenho, com exclusão dos casos de avaliação do período de estágio probatório.

[9] BRASIL, Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança. Brasília, 2014, p. 41.

Por outro lado, aduziram que a corporação considera a opinião dos seus recursos humanos na redefinição do seu planejamento e para realizar eventuais mudanças no ambiente de trabalho. Embora exista um caráter subjetivo na avaliação deste quesito, as diversas respostas negativas demonstram a necessidade de seu aprimoramento.

Verificou-se, portanto, a ausência de práticas gerenciais e institucionais com a finalidade de estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a corporação, tal fato pode impactar diretamente no alcance dos resultados institucionais, tendo em vista a sensação geral de desvalorização dos servidores.

4.2 Recursos Orçamentários e aspectos financeiros

A GCM de Teresina é dotada de orçamento próprio, que tem tido um crescimento expressivo nos últimos anos, o que demonstra que a segurança pública tem tido maior relevância no âmbito das dos programas de governo do Município de Teresina. Analisaremos neste item o Orçamento aprovado na LOA 2020 para a GCM de Teresina, comparando-o com as despesas executas nos exercícios imediatamente anteriores. Com o intuito de levantar o perfil das despesas do órgão, evidenciaremos também os credores que tiveram maior montante empenhado no exercício de 2019.

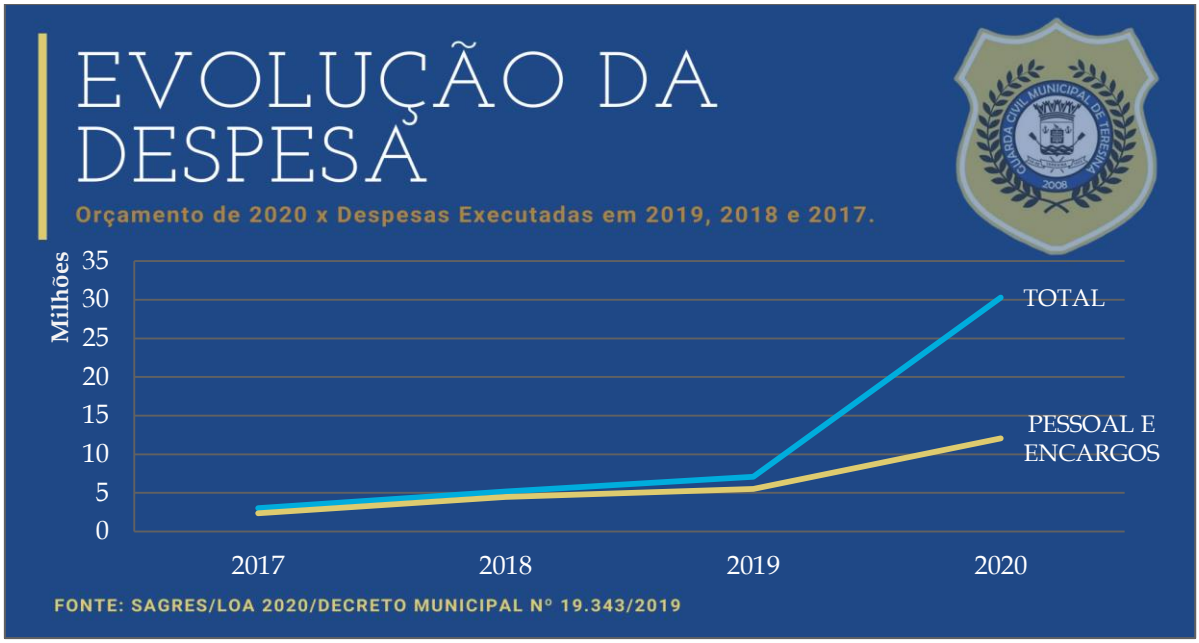
a) Orçamento da GCM de Teresina em 2020

O Orçamento de 2020 do Município de Teresina foi aprovado por meio da Lei nº. 5.486, de 26 de dezembro de 2019, tendo sido consignado o montante de **R$ 30,275 milhões** (trinta milhões e duzentos e setenta e cinco mil reais) para a GCM de Teresina, **valor 426% maior do que o orçamento executado pelo órgão no exercício de 2019**. Relevante também foi o crescimento da despesa de Pessoal do órgão. A dotação consignada no Orçamento para o Grupo de Despesas 1 - Pessoal e Encargos Sociais, conforme o Decreto Municipal nº 19.343, de 26 de dezembro 2019, que aprovou o Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD para o exercício financeiro de 2020, foi de **R$ 12,070 milhões** (doze milhões e setenta mil reais), **valor 219% maior que o executado neste mesmo grupo de despesas no exercício de 2019**.

O Orçamento da GCM é 426% maior que o valor executado em 2019, com o acréscimo de 219% em despesas de Pessoal.

Ao se analisar a evolução da despesa da CGM de Teresina, comparando-se seu Orçamento aprovado para 2020 com os valores executados nos três exercícios imediatamente anteriores (conforme relatórios do Sagres, peças 13, 14 e 15), percebe-se, além do acentuado crescimento, que as despesas com Pessoal e Encargos Socais, que antes representavam mais de 77% do valor total

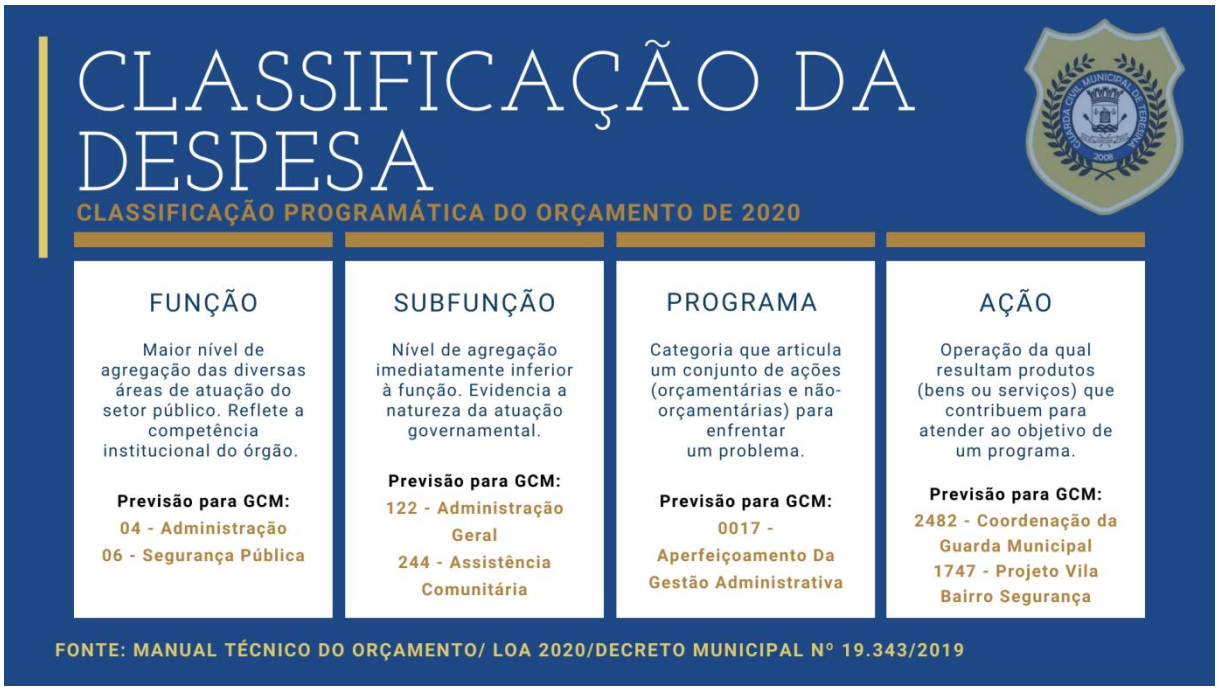
executado em 2019, passaram a representar menos de 40% do Orçamento aprovado para o exercício atual, apesar do fato de o valor previsto para tais despesas em 2020 ser mais que o dobro do executado no ano anterior.



A maior diversificação das despesas da GCM de Teresina para o exercício atual se deve ao **financiamento, no valor de R$ 30 milhões, para o projeto *Teresina Protege*, aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).** Segundo notícia veiculada pela Ascom/ Semcaspi[10], o recurso será investido na expansão do Programa Vila Bairro Segurança (VBS), no fortalecimento da Guarda Municipal e nas instalações do Centro de Comando e Controle de Operações (CCO). O BNDES afirma que o apoio viabilizará a implantação de equipamentos como sistemas de videomonitoramento e alarmes em espaços públicos localizados em áreas com altos níveis de roubos e homicídios. Prevê, também, investimentos para fortalecimento do modelo de governança da segurança pública municipal por meio da implantação do Observatório da Violência de Teresina (OVT).[11]

Segundo o QDD aprovado por meio do Decreto Municipal nº 19.343/2019, o orçamento da GCM de Teresina para 2020 abrange duas classificações programáticas: **04.122.0017.2482 - Coordenação da Guarda Municipal, com o valor de R$ 17,106 milhões**; e **06.244.0017.1747 - Projeto Vila Bairro Segurança, no valor de R$ 13,169 milhões**. Identificamos abaixo cada elemento classificador do orçamento da GCM para melhor identificar a despesa a ela consignada no exercício.

[10] Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/2020/01/30/bndes-aprova-r-30-milhoes-para-prefeitura-investir-em-seguranca-publica/>
[11] Disponível em: < https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-apoia-investimento-em-tecnologia-e-inteligencia-para-seguranca-publica-em-teresina>



Apesar da área de ação governamental da GCM de Teresina ser segurança pública, nos exercícios anteriores todo o seu orçamento era classificado na função 04 – Administração. Em 2020, a parcela do orçamento consignada na função 04, **R$ 17,106 milhões**, foi a relativa à atividade 2482 - Coordenação da Guarda Municipal, enquanto a parcela consignada na função 06 – Segurança Pública, **R$ 13,169 milhões**, foi à relativa ao projeto 1747 - Projeto Vila Bairro Segurança.

Importante também a análise do orçamento da GCM por grupo de natureza de despesa e por fonte. Conforme já comentado, as despesas do grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais, embora tenham tido crescimento expressivo, diminuíram sua participação percentual no todo em razão do grande volume de despesas previsto no grupo 4 - Investimentos, **R$ 17,087 milhões**, cerca de 56% do orçamento total. Essas despesas foram alocadas principalmente para a aquisição de equipamentos e material permanente.

Essa mudança no padrão do orçamento da GCM muito se deve, conforme já comentado, ao financiamento realizado junto ao BNDES, o que fica evidenciado na análise do orçamento por fonte de recursos. A parcela do orçamento referente a Recursos de Operações de Crédito - Teresina Protege – BNDES, código 920622, no valor de **R$ 15,537 milhões**, que por si já é superior ao dobro do que foi executado pela Guarda no exercício de 2019, representa **51,3% do orçamento de 2020.** Além disso, parcela da fonte de recursos ordinários, no valor de **R$ 1 milhão,** também é destinada ao Projeto Teresina Protege.

a) Maiores credores no exercício de 2019

Para levantar o perfil das despesas da GCM de Teresina, iremos evidenciar os dez credores que tiveram maior montante empenhado no exercício de 2019, apresentando uma breve descrição do objeto da despesa. Observa-se que os credores referentes à folha de pagamento e à previdência foram excluídos dessa amostra por não se tratarem de despesas eletivas.

MAIORES CREDORES 2019

CREDOR	OBJETO	VALOR
R F C CARVALHO - ME	Locação de veículos automotores tipo pick-up.	R$ 659.260,00
FUNDACAO UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUI	Organização e realização de concurso público.	R$ 366.116,80
L.C. NEVES RADIOCOMUNICACOES EPP-MOTORADIO TELECOM	Aquisição de materiais permanentes - rádios transceptores móveis, portáteis e acessórios de comunicação.	R$ 150.194,00
GLADYS FRANCISCA PIMENTEL DE SANTANNA VIEIRA	Locação de imóvel.	R$ 101.588,16
CIRO NOGUEIRA COMERCIO DE MOTOCICLETAS LTDA	Aquisição de motocicletas.	R$ 86.500,00
R BRUNO A RIBEIRO COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	Fornecimento de quentinhas.	R$ 59.730,00

ARAUJO E BORGES TURISMO LTDA - EPP	Locação de veículos do tipo van.	R$ 43.941,20
COMPANHIA ENERGETICA DO PIAUI	Serviços de fornecimento de energia elétrica.	R$ 29.937,00
L H L DE ASSIS CIA LTDA - ME	Aquisição de *coffee-break* e coquetel.	R$ 23.256,00
NATH ALIMENTACAO LTDA ME	Fornecimento de quentinhas.	R$ 22.300,00

Fonte: Sagres

Conforme se observa, a despesa eletiva mais relevante da GCM de Teresina é com locação de veículos. Apesar disso, não se observou no âmbito do orçamento destinado ao órgão despesas com gerenciamento de fornecimento de combustível, nem manutenção de veículos, que são custeadas no âmbito do orçamento da SEMCASPI, conforme informado em reunião telepresencial realizada em 26/06/2020 com os representantes da GCM e da SEMCASPI.

Registra-se que esta Divisão Técnica foi notificada, por meio do Ofício n° 688/2020 e do Ofício nº 754/2020 (vide peças 16 e 17) do Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público do Estado do Piauí, acerca de denúncias de possíveis irregularidades em viaturas que realizam o transporte de suspeitos para a Central de Flagrante e de alegada má qualidade nas quentinhas fornecidas aos integrantes da guarda municipal, fatos que podem ser apurados oportunamente em processo de Auditoria, considerando o procedimento administrativo que tramita no âmbito do Ministério Público do Estado.

4.3 Recursos Materiais

Em resposta ao questionário eletrônico encaminhado à GCM de Teresina, informou-se que infraestrutura existente é adequada para a execução dos processos finalísticos e ao efetivo cumprimento de sua missão institucional e que os equipamentos disponíveis (coletes balísticos, capacetes, armamentos, munição, viaturas, etc.) são adequados para a execução dos processos finalísticos e ao efetivo cumprimento de sua missão institucional.

Em atenção ao Requerimento nº 18/2020-DFESP-3, (Peça 8) foi encaminhada a listagem de veículos da Guarda Civil Municipal, que apresentou 21 (vinte e um) veículos, sendo 13 (treze) carros, todos de propriedade de RFC CARVALHO ME, sendo que um encontra-se em manutenção e os demais estão operando, e 8 (oito) motocicletas, das quais apenas 4 (quatro) estão operando e são de propriedade da Prefeitura Municipal de Teresina, as demais motocicletas estão inoperantes e não se informou quem é o proprietário.

COMPOSIÇÃO DA FROTA

TIPO	PROPRIEDADE	SITUAÇÃO	QUANTIDADE
PICK UP	R F C CARVALHO	EM MANUTENÇÃO	1
		OPERANDO	10
CARRO PASSEIO	R F C CARVALHO	OPERANDO	2
MOTOCICLETA	PMT	OPERANDO	4
	X	INOPERANTE	4
TOTAL			21

Fonte: Ofício Nº 1156/2020 - CHEF-GAB-SEMCASPI

4.4 Recursos Tecnológicos

Em relação aos recursos tecnológicos se buscou avaliar, em síntese: se a instituição possui infraestrutura tecnológica minimamente adequada à condução de suas atividades; a existência de sistemas informatizados para gerenciamento de alguns setores e/ou processos da organização; o nível de compartilhamento de informações entre os operadores de segurança pública, por meio da disponibilização de suas bases de dados e do acesso às bases de outros órgãos.

Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da Secretaria Municipal Cidadania Assistência Social e Políticas Integradas informaram que GCM possui infraestrutura tecnológica necessária para gerenciar suas informações e seus processos de trabalho, equipada com sistema de vídeo-monitoramento. Apesar do caráter subjetivo do quesito, pela resposta de cada instituição, é possível inferir que a GCM ainda carece de investimento em infraestrutura tecnológica.

Em relação ao compartilhamento de informações, constatou-se que **a corporação NÃO possui sistema de comunicação interoperável com o sistema de outros órgãos de segurança pública do Estado**, bem como **NÃO disponibiliza suas bases de dados a outros órgãos de segurança pública do Estado** e **NÃO acessa as bases de dados de outros órgãos de segurança pública do Estado.**

5. POSSÍVEIS TEMAS DE AUDITORIA

Cumpre esclarecer que os dados informados neste levantamento foram obtidos a partir das respostas ao questionário eletrônico e requisições de documentos enviadas. Não foram realizados testes substantivos para comprovar a fidedignidade das respostas apresentadas, apenas verificações documentais e na *internet*. Durante o percurso de auditorias futuras, serão realizadas técnicas para confirmar a veracidade das respostas.

5.1 Ausência de Unidade de Inteligência

Em razão da ausência de unidade de Inteligência poderá ocorrer má gestão dos conhecimentos da instituição, prejudicando o diagnóstico e o planejamento das ações da corporação.

5.2 Fiscalização da efetividade dos investimentos do Projeto Teresina Protege

Considerando a aprovação de financiamento, no valor de R$ 30 milhões, para o projeto Teresina Protege, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Orçamento da GCM teve um incremento para o exercício de 2020 de 426% em relação ao valor executado no exercício imediatamente anterior, com a previsão de investimentos na expansão do Programa Vila Bairro Segurança (VBS), no fortalecimento da Guarda Municipal, nas instalações do Centro de Comando e Controle de Operações (CCO), na viabilização implantação de equipamentos como sistemas de videomonitoramento e alarmes em espaços públicos localizados em áreas com altos níveis de roubos e homicídios, e no fortalecimento do modelo de governança da segurança pública municipal por meio da implantação do Observatório da Violência de Teresina (OVT), o que demonstra a relevância e materialidade do objeto das despesas que serão custeadas com a operação de crédito.

5.3 Fiscalização da regularidade das despesas com locação de veículos

A despeito da pouca disponibilidade de veículos na frota da Corporação, que tem apenas dezesseis veículos em operação atualmente, sendo que destes, são doze carros locados (dez *pick ups* e dois veículos de passeio) e quatro motocicletas próprias, e um carro tipo pick up locado em manutenção e quatro motocicletas sem propriedade especificada fora de uso, a despesa eletiva mais relevante da GCM de Teresina observada no exercício de 2019 foi com locação de veículos. Em razão desses fatos, se mostra importante avaliar se os contratos de locação de veículos, cujos valores têm grande representatividade no âmbito do orçamento da corporação, atendem suas demandas de forma satisfatória. Ademais, em denúncia encaminhada ao Ministério Público se questionou a ausência de celas adequadas para transporte de presos.

5.4 Ausência de ouvidoria instituída e em funcionamento no âmbito da Guarda Civil Municipal de Teresina e consequente porte irregular de arma de fogo dos Guardas Civis

Considerando a existência do Procedimento Administrativo Integrado nº 043/2019, que tramita no Ministério Público Estadual (GACEP), e seus desdobramentos, se faz necessário verificar se houve a criação e o efetivo funcionamento de ouvidoria própria para a Guarda Municipal de Teresina.

A ausência de ouvidoria instituída e em funcionamento no âmbito da Guarda Civil Municipal de Teresina traz como consequência a verificação do porte irregular de arma de fogo dos Guardas Civis, tendo em vista o descumprimento do artigo 29-D, II, do Decreto 9.847/19, e o descumprimento do art. 4ª, VII, art. 5º, XIV e art. 34, parágrafo único, da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 – Lei do SUSP.

5.5 Ausência planejamento institucional, com o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados, com indicadores de desempenho, a fim de assegurar que sejam eficazes e contribuam para a melhoria do desempenho organizacional da GCM de Teresina

Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário, representantes da Secretaria Municipal Cidadania Assistência Social e Políticas Integradas informaram que a Guarda Civil Municipal NÃO possui planejamento a nível estratégico.

Ademais, em reunião telepresencial realizada em 26/06/2020 com os representantes da GCM e da SEMCASPI, constatou-se que NÃO foram estabelecidos mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados, com indicadores de desempenho, a fim de assegurar que sejam eficazes e contribuam para a melhoria do desempenho organizacional.

Devido à ausência de indicadores de desempenho, poderá acontecer uma disponibilização de informação insuficiente, o que poderá levar a impossibilidade de satisfatória avaliação dos serviços públicos prestados, na medida em que não será possível demonstrar, com objetividade, quais resultados estão sendo alcançados, impactando negativamente nos diagnósticos de eficácia, eficiência e efetividade da gestão e no processo de planejamento da GCM.

5.6 Ausência de boa governança de pessoas e práticas gerenciais e institucionais com a finalidade de estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição

Verificou-se a ausência de práticas gerenciais e institucionais com a finalidade de estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento

dos servidores com a corporação, tal fato pode impactar diretamente no alcance dos resultados institucionais, tendo em vista a sensação geral de desvalorização dos servidores.

5.7 Possível fragilidade nos mecanismos de integração da GCM com a sociedade civil

Já a integração com a sociedade civil está ligada ao modo e ao grau de relacionamento entre a instituição e a sociedade, sobretudo no tocante à participação da sociedade na formulação de políticas públicas. Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da SEMCASPI informaram que a GCM de Teresina dispõe apenas dos seguintes canais diretos de comunicação com a sociedade civil: Disque-denúncia, Ouvidoria e aplicativo COLAB. Por sua vez, informaram que NÃO dispõem de sítio na internet, Redes Sociais (facebook, twitter, blog etc.), Fale conosco e Atendimento presencial.

5.8 Insuficiente nível de compartilhamento de informações entre os operadores de segurança pública

Em resposta apresentada à pesquisa enviada por meio de questionário eletrônico, representantes da SEMCASPI informaram que, em relação ao compartilhamento de informações, a GCM de Teresina NÃO possui sistema de comunicação interoperável com o sistema de outros órgãos de segurança pública do Estado, bem como NÃO disponibiliza suas bases de dados a outros órgãos de segurança pública do Estado e NÃO acessa as bases de dados de outros órgãos de segurança pública do Estado.

6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

O presente trabalho consistiu em um levantamento da gestão e dos recursos organizacionais da Guarda Civil Municipal de Teresina, justificando sua relevância no momento atual, apresentando uma visão geral acerca do órgão e indicando alguns problemas vivenciados que possam ser objeto de auditoria(s) vindoura(s) por parte da presente Divisão.

No intuito de coletar e sistematizar informações acerca do objeto a ser fiscalizado, procedeu-se à realização de pesquisas e estudos preliminares, aplicação de questionário eletrônico, requisição de informações e reuniões telepresenciais com representantes do GACEP, PMT, SEMCASPI e GCM.

Ante o exposto, considerando tudo que restou esposado no presente Relatório de Levantamento, bem como que o processo de levantamento não possui o escopo de punição, responsabilização ou determinação (vide artigo 181 do Regimento desta Corte de Contas), a DFESP3 sugere a adoção das seguintes providências, com fulcro no artigo 318 e seguintes da Resolução TCE-PI nº 13/11 (Regimento Interno do TCE-PI):

a) Envio dos autos ao Ministério Público de Contas para ciência, por força do disposto no artigo 247 do RITCE, com vistas à adoção das providências que entender cabíveis;

b) Que a Guarda Civil Municipal de Teresina seja objeto de auditoria temática específica, por meio da qual os temas elencados no item 5 deste relatório sejam fiscalizados;

c) Envio do Relatório de Levantamento para o Prefeito Municipal de Teresina, para a Secretária Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas e para o Comandante da Guarda Civil Municipal de Teresina, para tomarem ciência das informações levantadas;

d) Aplicação das seguintes Recomendações:

d.1) Que se proceda à elaboração de Estatuto e Regimento Interno, bem como o organograma do órgão, o qual deve ser formalmente estabelecido e divulgado em sítio eletrônico;

d.2) Que seja elaborado um instrumento formal estabelecendo as atribuições de suas unidades e seus procedimentos operacionais padrão em situações de normalidade;

d.3) Que se proceda à criação de Unidade de Inteligência própria;

d.4) Que se proceda à instituição de ouvidoria própria no âmbito da Guarda Civil Municipal de Teresina;

d.5) Que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), elabore planejamento institucional a nível estratégico, com planos de ações, a partir de diretrizes formalmente definidas pela SEMCASPI. Espera-se que, com a adoção dessa medida, a Guarda Civil Municipal passe a dispor de um instrumento capaz de nortear as suas ações, dentro de um plano previamente determinado de metas e estratégicas, que vise a busca contínua da eficiência, isto é, o melhor resultado com menor dispêndio de recursos públicos;

d.6) Quem sejam estabelecidos mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução do planejamento institucional, com indicadores de desempenho, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional;

d.7) Que sejam implementadas práticas gerenciais e institucionais com a finalidade de estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos guardas civis municipais com a corporação;

d.8) Que seja instituído plano de carreira e plano de capacitação, levando em conta as atividades e necessidades de cada um, bem como processos formais e regulares de avaliação de desempenho;

d.9) Que sejam ampliados e fortalecidos os mecanismos de integração da GCM com a sociedade civil;

d.10) Que sejam ampliados os mecanismos de compartilhamento de informações entre os operadores de segurança pública do Estado do Piauí.

e) Envio de cópia do presente relatório à DFAM, para que utilize as informações ora levantadas quando da elaboração dos processos de prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Teresina e da SEMCASPI;

f) Envio de cópia do presente relatório ao Ministério Público do Estado, representado pelo Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Especial - GACEP, para adoção das medidas que entender cabíveis, considerando trabalho semelhante realizado pelo mesmo.

É o relatório.

Teresina (PI), 30 de junho de 2020

Assinado eletronicamente
Arthur Rosa Ribeiro Cunha
Auditor de Controle Externo - Área Comum
Matrícula 98.496-5

Assinado eletronicamente
Rayane Marques Silva Macau
Auditora de Controle Externo - Área Jurídica
Matrícula 98.129-X

VISTO:

Assinado eletronicamente
João Luís Cardoso Figueiredo Júnior
Auditor de Controle Externo - Área Comum
Chefe da Divisão Temática Residual
Matrícula 97.844-2

Assinado eletronicamente
Elbert Silva Luz Alvarenga
Auditor de Controle Externo - Área Jurídica
Diretor da DFESP
Matrícula 97.452-8