

QUADRO ADMINISTRATIVO CIVIL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS – ANÁLISE E PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO

Civil administrative staff in Military Police of the State of Tocantins – Analysis and proposal for implementation

Cuadro administrativo civil de la Policía Militar del Estado del Tocantins - Análisis y propuesta de implantación

Rosana de Aguiar Rosa¹
Dosautomista Honorato de Melo^{2, 3}

RESUMO

Este estudo tem como escopo propor a criação do Quadro Administrativo Civil na Polícia Militar do Estado do Tocantins - PMTO, com o fim de substituir parte dos policiais militares que atuam no serviço administrativo por servidores civis. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre as possibilidades e as limitações da criação do quadro. Baseou-se em dados oriundos da aplicação de questionários nas Unidades da PMTO e pesquisa realizada na Polícia Federal, que tem, em sua estrutura, além da carreira policial, a carreira administrativa. Ficou evidenciado que as atividades administrativas da Corporação podem, legalmente, ser exercidas por servidores civis e que a criação do Quadro é uma alternativa possível e permite o emprego de um número maior de policiais militares no policiamento ostensivo, que é a atividade principal da PMTO. Isso fortalece a

¹Discente do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado do Tocantins, Capitão do Quadro de Oficiais Policiais Militares. Especialista em Direitos Humanos e Cidadania, pela Universidade Estadual do Tocantins, Palmas-TO. Pós-Graduada em Docência do Ensino Superior, pelo Instituto Geralda Aldira, Palmas-TO. Pós-Graduada em Gestão Pública, pela Faculdade Serra da Mesa, Uruaçu-GO. Bacharel em Segurança Pública, pela Academia Policial Militar Tiradentes-APMT, desde o ano de 2007; E-mail: rosa713@live.com.

² Mestre em Educação, pela Universidade Federal do Tocantins-UFT. Tenente Coronel, do Quadro de Oficiais Policiais Militares da PMTO; E-mail: dosautomista@gmail.com.

³ Endereço de contato com os autores (por correio): Academia Policial Militar do Tocantins. Quadra 104 Sul, Rua 'SE' 09, Lote 5, s/n - Plano Diretor Sul, Palmas - TO, CEP: 77001-036, Brasil.

segurança pública e promove sensação de segurança à sociedade, trazendo resultados eficientes para a Instituição.

PALAVRAS-CHAVE: Quadro Administrativo Civil; Polícia Militar; Segurança Pública.

ABSTRACT

The purpose of this study is to propose the creation of a Civil Administrative Board in the Military Police of the State of Tocantins - PMTO, with the proposal of replacing part of the military police officers, who work in the administrative service, by civil servants. It is a bibliographical and documentary research about the possibilities and limitations of the creation of the board. It was based on data from the application of questionnaires in the PMTO Units and research done in the Federal Police, which has in its structure, in addition to the police career, the administrative career. It was evidenced that the administrative activities of the Corporation can, legally, be exercised by civil servants and that the creation of the Board is a possible alternative and allows the use of a greater number of military police officers in the ostensive policing, that is the main activity of the PMTO. This strengthens the public security and promotes a sense of security for the society, bringing efficient results to the institution.

KEYWORDS: Civil Administrative Board; Military Police; Public Security.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo proponer la creación del Cuadro Administrativo Civil en la Policía Militar del Estado de Tocantins - PMTO, con el fin de sustituir parte de los policías militares que actúan en el servicio administrativo por servidores civiles. Se trata de una investigación bibliográfica y documental sobre las posibilidades y las limitaciones de la creación del cuadro. Se basó en datos oriundos de la aplicación de cuestionarios en las Unidades de la PMTO e investigación realizada en la Policía Federal, que tiene, en su estructura, además de la carrera policial, la carrera administrativa. Se puso de manifiesto que las actividades administrativas de la Corporación pueden, legalmente, ser ejercidas por servidores civiles y que la creación del Cuadro es una alternativa posible y permite el empleo de un número mayor de policías militares en la policía ostensible, que es la



actividad principal de PMTO. Esto fortalece la seguridad pública y promueve una sensación de seguridad a la sociedad, aportando resultados eficientes para la Institución.

PALABRAS CLAVE: Cuadro Administrativo Civil; Policía militar; Seguridad Pública.

Recebido em: 20.05.2018. Aceito em: 19.07.2018. Publicado em: 01.09.2018.

Introdução

O desenvolvimento das atividades administrativas é imprescindível à realização da atividade-fim da Polícia Militar - PM, visto que é responsável pelo planejamento e apoio do serviço operacional e juntos são indispensáveis à consecução das atividades finalísticas da Corporação.

Na PMTO, os policiais militares são empregados no serviço operacional e administrativo. Assim, parte dos policiais militares que estão aptos à atividade-fim está ocupando funções meramente burocráticas, as quais podem ser exercidas por servidores civis. Esse fato, mesmo temporariamente, desvia os policiais militares do policiamento ostensivo, atribuição constitucional da PMTO.

Essa situação reduz a quantidade de policiais militares nas ruas, que por sua vez diminui o poder de prevenção e contribui para o aumento do tempo de resposta da PM, podendo causar uma sensação de insegurança na sociedade.

Assim, o presente trabalho tem o objetivo de propor a implantação do Quadro Administrativo Civil na PMTO, verificar os limites, as possibilidades e vantagens de empregar servidores civis no serviço administrativo das Unidades da Polícia Militar.

A proposta de implantação do Quadro Administrativo Civil da PMTO está alinhada ao Planejamento Estratégico da PMTO, que tem como um dos objetivos aumentar sua ostensividade (TOCANTINS, 2016). Encontra respaldo também nos princípios da administração pública, da eficiência e da economicidade.

Neste estudo, será delineada, inicialmente, a metodologia da pesquisa. Em seguida, será explanado sobre Segurança Pública, às atribuições da PMTO e sobre o Quadro Administrativo Civil, bem como sua implantação em outras Instituições. Na sequência, apresenta-se a proposta de implantação do Quadro Administrativo Civil na PMTO, assinalando os limites, as possibilidades e vantagens e por fim, os resultados

obtidos, a discussão e as considerações finais desta pesquisa.

Material e métodos

Trata-se de uma pesquisa quantitativa e qualitativa. O levantamento de informações baseou-se na pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Na coleta de dados, foram utilizados os instrumentos: questionário aberto e entrevista não estruturada. Os procedimentos para a coleta dos dados seguiram o fluxo:

1) leitura do material bibliográfico e pesquisa documental sobre a carreira administrativa na Polícia Federal;

2) aplicação de questionário aberto aos comandantes das Unidades da PMTO: 1º BPM, 2º BPM, 3º BPM, 4º BPM, 5º BPM, 6º BPM, 7º BPM, 8º BPM, 9º BPM, 1ª CIPM, 2ª CIPM, 3ª CIPM, 4ª CIPM, 5ª CIPM, 6ª CIPM, QCG, APMT, SIOP, CIOE, BPMA, BPMRED e BPCHOQUE. A pesquisa envolveu 22 Unidades da PMTO. O questionário aborda a quantidade de praças QPPM empregados no serviço

administrativo e operacional da Unidade e do efetivo inapto definitivamente ao serviço operacional. A pesquisa foi realizada no período de 7 a 21 de junho de 2017;

3) visitas à Diretoria de Gestão Profissional da PMTO e obtenção de documentos referentes à distribuição do efetivo militar e civil e entrevista não estruturada com o gestor da Seção de Pessoal Civil da Corporação;

4) análise, descrição dos dados e apresentação dos resultados.

Segurança Pública e Polícia Militar

Segurança Pública é definida como o estado de paz e ordem, que promove o bem-estar social a todos [...] (NUCCI, 2016). Moreira Neto (1987 apud LAZZARINI, 1991, p. 26) entende como "o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade".

Ainda nesse contexto, Lazzarini (1991) afirma que ordem pública é a convivência harmônica, resultante do

consenso entre a maioria dos homens comuns e o arcabouço jurídico que o Estado proporciona à sociedade traduz essa ordem. O arcabouço jurídico constitucional, que trata da Segurança Pública, está previsto no capítulo III, da Constituição Federal – CF/1988, artigo 144 e dispõe que:

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Desse modo, o Estado proporciona à sociedade um sistema de Segurança Pública composto por forças policiais, com atribuições específicas para cada polícia, para que tenha condições de garantir a ordem pública. Nesse contexto, à Polícia Militar compete, com exclusividade, o policiamento ostensivo e preventivo, conferido pelo parágrafo 5º, do artigo 144 da CF/1988. Sua missão é realizada por policiais militares, com a

finalidade de prevenir a prática de crimes e garantir a ordem pública em todo o território do Estado.

Atribuição da PMTO

As organizações são criadas e mantidas com uma finalidade específica e existem para oferecer um produto ou um serviço. No que concerne às atribuições da PM, de forma clara, Bonavides (2009) assinala que a Polícia Militar tem como principal objetivo a *vigilância* e a proteção da sociedade, mantendo a ordem pública e zelando pela garantia dos direitos fundamentais.

A Constituição do Estado do Tocantins, em seu artigo 117, fundamentada na Constituição Federal, define as principais atividades da PMTO, que é o policiamento ostensivo de *prevenção* criminal e atividades relacionadas com a preservação e a restauração da ordem pública. Assim, a razão de existir da Polícia Militar do Estado do Tocantins é de servir e proteger a sociedade, promovendo segurança pública em todo o Estado por

meio do policiamento ostensivo preventivo.

A PMTO é organizada pela Lei Complementar nº 79, de 27 de abril de 2012, e, em seu artigo 1º, dispõe que:

A Polícia Militar do Estado do Tocantins - PMTO, instituição permanente, força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, organizada com base na hierarquia e na disciplina militares, **destina-se à preservação da ordem pública e à realização do policiamento ostensivo** no território do Estado do Tocantins (grifo nosso).

Sobre ordem pública, o Decreto Federal nº 88.777/1983, que regula as Polícias Militares, no artigo 2º, item 21, conceitua como um clima de convivência harmoniosa e pacífica, *fiscalizado* pelo poder de polícia. O policiamento ostensivo é conceituado como ação exclusiva da Polícia Militar, com emprego de policiais fardados, com viaturas e equipamentos (item 27), com o intuito da simples presença da PM, caracterizada, seja identificada rapidamente, a fim de inibir ou reprimir ações delituosas e manter a ordem pública, promovendo ainda sensação de segurança na população.

O conceito de sensação, do ponto de vista fisiológico, é definido como estímulos (coisas vistas, ouvidas, tocadas etc.) experimentados por um órgão sensorial e interpretado pelo cérebro (BARBANTI, 2011). Segurança, entre outras definições, é a proteção contra riscos ou agressões (CUNHA, 2011).

Assim, quando a sociedade observa os policiais militares nas ruas, uniformizados, equipados e com viaturas caracterizadas, esses estímulos transmitem ao cidadão uma sensação de segurança, evidenciada pela percepção de que a polícia militar está presente.

Ao considerar as atribuições legais da PM e os aspectos conceituais de ordem pública, é importante ressaltar que a preservação dessa ordem se desdobra numa gama de atribuições, se considerarmos que a PM é acionada para dirimir os mais variados tipos de conflitos, que causam desordem. Além disso, recai sobre a Polícia Militar a competência residual, quando há restrição operacional dos outros órgãos do Estado ou quando certas

competências não são atribuídas a nenhum órgão, ampliando ainda mais o rol de atribuições da PM.

Tais considerações apontam o quanto é ampla a missão da Polícia Militar e o quanto a sociedade necessita dos serviços e da proteção dessa Instituição. Cita-se apenas um fato que evidencia que a sociedade não é capaz de se estabelecer sem a polícia ostensiva: caso de greve da polícia. Basta que ela deixe as ruas para a anomia e o caos se instalarem nas cidades. Exemplo disso ocorreu no Estado do Espírito Santo durante os 21 dias de greve da PM (DALVI, 2017).

Diante da imposição legal dada à PM e da necessidade de manter a ordem pública e estabelecer a paz social, é que a Polícia Militar precisa priorizar o serviço de policiamento ostensivo e estar nas ruas, pois sua simples presença é capaz de inibir a prática de delitos, assegurar a proteção coletiva e promover uma sensação de segurança na sociedade.

Distribuição do efetivo da PMTO

O Quadro de Praças Policiais Militares – QPPM é constituído por policiais militares da carreira de combatentes e abrange as graduações de aluno-soldado até subtenente, conforme define o artigo 43 da Lei Complementar nº 79/2012, são responsáveis em realizar as atividades-fim da corporação e atualmente estão distribuídos nas seguintes atividades:

Tabela 1: Distribuição do efetivo de Praças QPPM, nas atividades administrativas e operacionais da PMTO, em junho/2017.

Efetivo total	SPO	Oper. Interno	Adm.	Inaptos ao SPO	Agregados
3.041	1.803	475	643	80	40
100%	59,3 %	15,6%	21,2 %	2,6%	1,3%

Fonte: MENDES, 2017. Dados: DGP/UPMs.

Segundo o Mapa de Efetivo por Unidades, da Diretoria de Gestão Profissional – DGP da PMTO, o efetivo total de praças QPPM, até junho/2017, era de 3.041 policiais. Conforme aponta pesquisa realizada nas Unidades, deste total, 1.803 estão lotados, exclusivamente, no Serviço de Policiamento Ostensivo -

SPO, o que corresponde a 59,3% dos militares do quadro de praças combatentes.

No serviço operacional interno e em outras frentes de serviço, como segurança interna, guarda dos quartéis, segurança de dignitários, segurança externa de presídios, segurança de instalações públicas e outras frentes que não se constituem serviço administrativo e nem o policiamento diretamente nas ruas, estão lotados 475 militares, correspondente a 15,6% de praças combatentes.

No serviço administrativo estão lotados 643 militares, apenas do QPPM, o que corresponde a 21,2%. Os militares inaptos, definitivamente, ao serviço operacional somam 80, ou seja, 2,6% do efetivo, porém estão aptos ao serviço administrativo e são empregados também no operacional interno. Restando do efetivo 40 militares, correspondente a 1,3%, que estão agregados pela Junta Médica de Saúde da PMTO e/ou aguardando ingresso na reserva remunerada.

O quadro administrativo civil

Quadros auxiliares do Ministério Público Estadual

Para a consecução da atividade-fim, que é a finalidade principal de uma Instituição, é necessária a execução de atividades administrativas, rotineiras, de planejamento, entre várias outras. Por isso, cada vez mais as Instituições criam, em sua estrutura, quadro próprio de servidores administrativos para realizar tais atribuições, inerentes a atividade-meio. Sobre o assunto, Helvécio (2010, p. 176) entende o seguinte:

Atividades-fim são aquelas constitucionalmente atribuídas aos poderes constituídos e legalmente distribuídas e cometidas a cargos existentes na estrutura de seus entes, impassíveis, portanto, de atribuição a particulares.

Atividades-meio são aquelas instrumentais, acessórias, concebidas e perpetradas única e exclusivamente para concretizar as finalidades institucionais do ente - atividades-fim.

Como exemplo dessa tendência cita-se o Ministério Público do Estado do Tocantins – MPTO, que possui em sua estrutura organizacional, além da carreira

dos Promotores e Procuradores de Justiça, a carreira administrativa. Esta é composta por servidores auxiliares de apoio técnico e administrativo com o fim de atender às necessidades da administração e subsidiar a atividade-fim exercida pelos Promotores e Procuradores de Justiça (art. 51, da Lei Complementar nº 51/2008).

Denominado Serviços Auxiliares de Apoio Técnico e Administrativo, o quadro próprio do MPTO foi organizado e criado pela Lei nº 2.580/2012. Conforme o artigo 1º, os servidores também são normatizados, no que couber, pelo regime jurídico do Estatuto dos Servidores Públicos Civil do Estado do Tocantins e o ingresso nos cargos efetivos é realizado mediante concurso público (art. 9º).

Quadro permanente de pessoal da Polícia Federal

A Polícia Federal é outro órgão que teve a carreira administrativa incluída em sua estrutura organizacional, com o intuito de atender a suas demandas

administrativas e oferecer o apoio técnico necessário às atividades-fim desempenhadas pela carreira policial.

A Polícia Federal é um dos órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública. Tem por finalidade exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União e outras competências previstas no artigo 144 da CF/1988. É constituída pela carreira policial e administrativa, esta composta por servidores civis e instituída pela Lei no 10.682/2003, para subsidiar as ações dos policiais federais.

A Polícia Federal realiza o concurso público para provimento dos cargos administrativos do Quadro Permanente de Pessoal, por meio da Diretoria-Geral do Departamento de Polícia Federal, mediante autorização do Ministério do Planejamento (arts. 1º e 3º, da Port. nº 184/2013) e os servidores civis são regidos pela Lei nº 8.112/1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

Servidores civis na PMTO

Os servidores civis já prestam serviços à PMTO, embora não seja na forma como propõe este estudo. Atualmente, o ingresso do pessoal civil na Corporação é realizado mediante contrato ou servidores concursados do Estado, alocados de outros órgãos. Sua utilização é amparada pela legislação da PMTO. A previsão para o ingresso é definida pelo artigo 46 da Lei nº 79/2012: “O Comandante Geral pode utilizar, na forma da lei, o profissional civil necessário aos serviços gerais e de natureza técnica ou especializada”.

A Seção de Pessoal Civil, integrada à Diretoria de Gestão Profissional, é o departamento responsável para gerir esses profissionais. O Regulamento Interno da PMTO, no artigo 345, define que a seção é incumbida de executar, coordenar, fiscalizar, acompanhar e controlar as matérias relacionadas à Seção de Pessoal Civil.

Segundo dados da Seção de Pessoal Civil, junho de 2017, o efetivo total de servidores civis, colocados à

disposição da PMTO somam 202 servidores, destes 67% são concursados de outros órgãos, os contratados correspondem a 27% e 6% possuem outros vínculos. Esse efetivo está distribuído nas Unidades da PMTO.

De acordo com o gestor da seção, o pessoal civil, de forma geral, é um ganho para a Instituição, pois é uma mão de obra barata e qualificada, que atende as demandas específicas da Corporação de maneira satisfatória. Relata ainda, que em determinados casos, os servidores que apresentam dificuldades de adequação ao serviço são retornados a Secretaria da Administração – SECAD.

O controle funcional dos servidores civis que estão à disposição da PMTO é realizado pela SECAD, a PM tem acesso às informações através do ERGON, o Sistema de Gestão de Pessoal da SECAD, porém nem sempre o sistema está atualizado, fato que, por vezes, compromete a agilidade nos processos de gestão dos servidores, complementa o gestor da seção.

Proposta de implantação do quadro administrativo civil na PMTO

A PMTO é organizada em órgãos de direção, apoio, execução e especiais. Os órgãos de apoio realizam a atividade-meio da Corporação, atendendo às necessidades administrativas [...] e os órgãos de execução realizam as atividades-fim da PMTO (art. 7º da Lei nº 79/2012), sendo estas atribuições dos Subtenentes e dos Sargentos, sendo que os Cabos e Soldados devem desempenhar, essencialmente, atividades de execução (arts. 22 e 23 da Lei nº 2.578/2012).

Com base na distribuição do efetivo da PMTO constante no item 3.2, ficou explicitado que as praças da carreira de combatentes desempenham tanto atividades-meio, como atividades-fim. Assim, a proposta de inclusão do Quadro Administrativo Civil, na estrutura organizacional da PMTO, visa substituir, em parte, os militares do quadro QPPM que atuam na atividade-meio por servidores civis, sem prejuízo do serviço.

Tal proposta tem a finalidade de priorizar o serviço de policiamento ostensivo e destinar os policiais militares combatentes à atividade-fim, para a qual foram formados e para cumprir o objetivo principal da Instituição. Com efeito, irá proporcionar segurança pública e sensação de segurança à sociedade.

O Quadro Administrativo Civil e os Princípios da Administração Pública

Os princípios da Administração Pública visam direcionar os atos do gestor a atender aos interesses da coletividade. Por isso, as ações dos gestores públicos devem sempre estar voltadas à consecução dos objetivos organizacionais, de forma que eles sejam alcançados com eficiência e eficácia. Assim, um dos requisitos da boa gestão é nortear os atos do administrador pelos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da CF/1988.

Entre esses princípios, convém destacar o princípio da eficiência, o mais

moderno princípio da função administrativa, que foi inserido em nossa Carta Magna por meio da Emenda Constitucional nº 19, com o intuito de aprimorar a qualidade nos serviços públicos. Integrados a esse princípio está à eficácia e a economicidade. Pois, não basta que as ações da administração pública sejam apenas eficientes, a legislação exige também os melhores resultados com menores custos.

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO apud MARQUES NETO et al. 2013, p. 200)

Nesse contexto, faz sentido reorganizar a PMTO de forma a otimizar seu efetivo e lograr melhores resultados. A inclusão do Quadro Administrativo Civil na PMTO se apoia na observância desse princípio, uma vez que a implementação do quadro é uma ação que possibilita o

aumento de policiais militares na atividade-fim e reduz custos com despesas de pessoal. Pois é mais oneroso para o Estado manter o quadro de policiais militares combatentes trabalhando no serviço administrativo, que manter servidores civis realizando as mesmas atividades.

Limitações para implantação do Quadro Administrativo Civil

A pesquisa realizada nas Unidades da PMTO aponta que do efetivo de praças QPPM, 21,2% estão empregados no serviço administrativo da Corporação. Entretanto seria inviável substituir todos os combatentes por servidores civis, pois determinadas atribuições, ainda que administrativas, não são compatíveis com a administração civil, em razão da própria natureza do serviço policial militar, como o planejamento de determinadas atividades policiais militares, que exige conhecimentos específicos da doutrina policial.

Sendo assim, apenas parte dos policiais poderia ser substituída pelos

servidores civis, mas, ainda assim, os resultados seriam positivos. Além disso, essa alternativa somente seria possível se adotada juntamente com outra medida, que seria a implantação do Quadro Administrativo Civil na PMTO, com vistas ao ingresso dos servidores, para que então essa permuta fosse efetivada.

Outro aspecto importante a ser considerado é a importância de manter os servidores civis administrados pela PMTO, visto que a gestão compartilhada com Secretaria de Administração do Estado reduz a autonomia da Corporação, em relação à gestão dos servidores, como relatou o gestor da Seção de Pessoal Civil, da PMTO. Por isso é importante à criação do Quadro próprio, pois a PM poderia selecionar, gerir, qualificar, estabelecer normas e diretrizes ao efetivo civil.

Em situação semelhante, o coronel reformado, Wilson Odirley Valla, em seu artigo *Pessoal Civil na Polícia Militar*, aponta as dificuldades referentes à situação de servidores civis cedidos pela

Secretaria de Administração à da Polícia Militar do Paraná:

O projeto não foi adiante por duas razões significativas: primeira, porque o órgão de pessoal da Administração não manteve uma política de substituição sistemática do pessoal movimentado, quer por inadaptação, quer por exclusão do serviço público; segundo o pessoal cedido, na sua maioria, foi servidor descartado de diferentes origens, por incompetência ou por outros problemas funcionais. (VALLA, 2017, p. 1)

Nesse contexto, a indicação e a gestão própria ou compartilhada dos servidores civis pela Secretaria da Administração do Estado poderiam suscitar a má colocação de pessoas na PMTO, no sentido de não possuir o perfil adequado ao desempenho das atribuições e ainda contribuir para a rotatividade de servidores, o que pode ser prejudicial à Instituição.

A movimentação constante de servidores pode ser prejudicial, porque contribui para a redução da produtividade, em razão do tempo que se perde e dos recursos humanos, materiais e financeiros investidos em capacitação e treinamento de um novo profissional, que ainda tem a probabilidade de não ficar

muito tempo na Corporação. Além disso, a rotatividade de servidores pode colocar a PM em situação vulnerável, pois as pessoas passariam a conhecer melhor o ambiente interno da Corporação, suas forças e suas fraquezas e utilizar essas informações de forma indevida.

Possibilidades

A criação do Quadro Administrativo Civil na Polícia Militar do Tocantins se constitui uma alternativa possível: primeiro, porque a legislação da PM já endossa a utilização de pessoal civil (Art. 46, da Lei nº 79/2012); segundo, os profissionais civis já são utilizados pela corporação, fato que pode diminuir a resistência em aceitar o ingresso de servidores na PMTO. A mesma lei, no artigo 47, dispõe ainda que:

Ato do Chefe do Poder Executivo, mediante proposta do Comandante Geral, pode dispor sobre a criação, transformação, extinção, denominação, localização e estruturação dos órgãos da PMTO, de acordo com a organização básica prevista nesta Lei e dentro dos limites fixados na lei de efetivos.

Além disso, conforme mostra a pesquisa, apresentada no item 3.2, a atual

distribuição do efetivo da PMTO possibilita a transferência de praças QPPM que atuam no administrativo ao serviço operacional externo, mediante o ingresso dos servidores civis. Assim, os militares ficariam liberados ao serviço de policiamento ostensivo.

A transferência seria possível porque há uma margem de 21,2% do total de praças QPPM lotados, essencialmente, no serviço administrativo, porém aptos à atividade-fim, situação que permite tal modificação. São 643 policiais militares, número bem acima que a soma de todo o efetivo de praças QPPM, de todas as Companhias Independentes da PMTO, que é 494 militares, conforme prevê no Mapa de Efetivo da Corporação.

Vantagens

A implantação do Quadro Administrativo Civil traria benefícios para a Administração Pública e, de forma mais pontual, para a PMTO e, especialmente, para a sociedade, por que:

1) é mais oneroso para o Estado manter policiais militares combatentes realizando atividades de natureza administrativa que manter servidores civis realizando as mesmas atividades, já que o Estado teria maior custo com despesas de pessoal e com remuneração dos policiais militares.

2) reduz custos com capacitação profissional dos servidores civis, que seria básica e de menor duração, enquanto que a atividade policial exige uma formação de maior duração, especializada e contínua, o que eleva os custos para administração pública;

3) com a inclusão dos servidores civis para atuar na área administrativa, parte dos policiais militares que estão empregados na atividade-meio ficaria liberada para as atividades finalísticas da PM. Com isso, aumentaria o poder de prevenção da PM por meio da expansão das ações de policiamento ostensivo, melhoraria o tempo de resposta da PM à comunidade e fortaleceria a segurança pública no Estado.

Resultados e discussão

Resultados

A pesquisa realizada nas Unidades da PMTO mostrou que, atualmente, a Corporação possui um efetivo de 3.041 policiais militares do quadro QPPM, destes 643, mesmo aptos à atividade-fim, estão exercendo, essencialmente, atividades administrativas.

Assim, com base nesses dados, a possibilidade de implantação do Quadro Administrativo Civil baseia-se no fato que parte dos militares QPPM está sendo empregada na atividade-meio pode ser substituída por servidores civis. A proposta tem a finalidade de priorizar o policiamento ostensivo, de modo a empregar um número maior de policiais militares nas ruas e destinar o policial a atividade em que foi formado e para atender à finalidade principal da Instituição PMTO: preservar a ordem pública e promover a segurança pública por meio do policiamento ostensivo.

Ao mesmo tempo em que a proposta atende a essa imposição constitucional, atende também a um dos

objetivos previsto no Planejamento Estratégico da PMTO: expandir as ações de policiamento ostensivo e de desenvolver tempo-resposta satisfatório à comunidade como medidas para ordem pública (TOCANTINS, 2016). A proposta contribui ao alcance desses objetivos, porque viabiliza o emprego de uma quantidade maior de policiais militares nas atividades finalísticas da corporação.

A proposta também encontrou respaldo no princípio da administração pública, da eficiência e da economicidade, que adverte que o gestor público deve estruturar e gerir a organização de forma a obter os melhores resultados com menores custos. E determinadas atividades administrativas desenvolvidas por policiais militares podem ser legalmente exercidas por servidores civis, com um custo menor, pois reduzem despesas de pessoal e com a formação policial, que demanda alto investimento.

Discussão

A atividade-meio da Corporação é responsável pelo suporte técnico e

administrativo, necessário à consecução do serviço operacional. Assim, não seria uma alternativa adequada efetuar apenas o remanejamento dos policiais militares que atuam no administrativo para o serviço operacional externo, pois a execução da atividade-meio ficaria comprometida. Por isso, este estudo propõe a substituição dos militares por servidores civis.

A redução dos recursos humanos empregados na atividade-meio, sem a devida substituição, poderia se constituir um entrave à execução das atividades administrativas, já que as ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública necessitam de planejamento e organização. A falta de pessoas para instrumentalizar esse suporte técnico à atividade policial prejudica sobremaneira a execução do policiamento ostensivo e este, por sua vez, reflete diretamente na segurança dos cidadãos tocantinenses.

É importante ressaltar que a proposta de implantação do Quadro Administrativo Civil apresenta a viabilidade e os benefícios que tal medida

pode trazer ao Estado e à PMTO, porém sem aprofundar nos aspectos jurídicos da criação do Quadro e do regimento dos respectivos servidores civis. Para compreender tais exterioridades, caberia um estudo específico para esse fim, com a intervenção da 1ª Seção do Estado-Maior – PM/1, que é o órgão “responsável pelo planejamento de matérias relativas à gestão profissional e à legislação”, conforme define o artigo 12, inc. I, do Regulamento Interno da PMTO.

No entanto, sem esmiuçar os aspectos jurídicos, uma alternativa considerável seria que o quadro fosse delineado semelhantemente aos quadros administrativos já instituídos no MPTO e na Polícia Federal ou ao Quadro-Geral do Estado, na qual a Secretaria de Administração tem a competência de administrar a carreira dos servidores públicos civis, ocupantes dos cargos que integram o Quadro-Geral do Poder Executivo do Estado do Tocantins (Lei nº 2.669/2012, art.15), devendo a PM ter a mesma competência para gerir seus servidores.

Assim, o Quadro Administrativo Civil da PMTO e seus respectivos cargos seriam criados por meio de lei específica e administrados pela própria Corporação. Os servidores seriam selecionados ao provimento dos cargos, exclusivamente, mediante concurso público. Os servidores seriam regidos pela Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civil do Estado do Tocantins, em observância à previsão de regime jurídico único no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 39 da CF/1988).

Considerações finais

O quadro de servidores administrativos já faz parte de muitas Instituições, com o fim de realizar as atividades-meio de uma organização. Isso evidencia a relevância do ingresso desses servidores para auxiliar os profissionais responsáveis pelas atividades finalísticas da organização. Assim, semelhante ao MPTO e à Polícia Federal, poderia ser

implantado o Quadro Administrativo Civil na PMTO.

Os trâmites legais que envolvem a criação do quadro seria um processo mais complexo, se comparado ao simples ingresso de servidores civis na PM, cedidos pela Secretaria da Administração do Estado, como ocorre atualmente. Porém permitiria uma seleção mais criteriosa das pessoas que ingressariam na Corporação e esta teria mais autonomia para formar o próprio quadro e gerir os servidores.

Entre as possibilidades, limitações e vantagens da proposta podem ser destacadas: 1º) a quantidade de praças QPPM, lotados no serviço administrativo e aptos à atividade-fim, possibilita a substituição de policiais militares por servidores civis, o que permite a liberação dos militares ao serviço de policiamento ostensivo; 2º) seria inviável substituir todos os combatentes por servidores civis, pois há atribuições que exigem conhecimentos específicos da doutrina policial militar; 3º) a substituição reduziria custos à Administração Pública e

aumentaria a capacidade da PMTO na prevenção de delitos.

Por fim, constata-se que a implantação do quadro próprio de servidores civis na Corporação, com seleção, gestão, qualificação e diretrizes da PMTO, traria grandes benefícios, uma vez que a Corporação poderia escolher pessoas com as competências necessárias e com maior probabilidade de se ajustar aos padrões da Corporação. Outro ponto que merece ser considerado é que os servidores se sentiriam pertencentes e comprometidos com a Instituição, fatores que implicariam na eficácia da PMTO.

Considerando as limitações deste estudo, é de grande relevância a realização de outras pesquisas sobre a utilização de servidores civis na Corporação, vislumbrando incluir o Quadro Administrativo Civil na PMTO. Sugere-se também, para novos estudos, ampliar a pesquisa a todas as Polícias Militares da Federação Brasileira.

Referências

BARBANTI, V. J. **Dicionário de Educação Física e Esporte**. 3. ed. Barueri: Manole, 2011.

BONAVIDES, P. Et al. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, 2016.

_____. **Decreto no 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. **Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003**. Cria cargos na Carreira Policial Federal e o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências.

_____. Ministério do Planejamento. **Portaria nº 184, de 21 de maio de 2013**. Disponível em: <https://www.centraldeconcursos.com.br/documentos/diversos/diversos-concurso-pf-2013-todos-os-cargos_9578.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2017.

CUNHA, S. S. **Dicionário Compacto do Direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALVI, B. **Termina a greve da PM no Espírito Santo após 21 dias de caos e insegurança**. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/termina-greve-da-pm-no-espírito-santo-apos-21-dias-de-caos-inseguranca-20982836>>. Acesso em 30 abr. 2017.

HELVÉCIO, S. Atividades-meio, atividades-fim e a terceirização de serviços pelo Poder Público. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 75, ano XXV, abr./maio/jun. 2010. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

LAZZARINI, A. **A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 1991. v. 184. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44310/47780>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

MARQUES NETO, F. A. Et al. **Direito e Administração Pública**: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013.

NUCCI, G. S. **Direitos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins**. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 25, de 21 de dezembro de 2011. Atualizada em 29, de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.al.to.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 51, de 2 de janeiro de 2008**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 79, de 27 de abril de 2012**. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado do Tocantins e adota outras providências.

_____. **Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civil do Estado do Tocantins.

_____. **Lei nº 2.578, de 20 de abril de 2012**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares e Bombeiros Militares

do Estado do Tocantins, e adota outras providências.

_____. **Lei nº 2.580, de 3 de maio de 2012**. Dispõe sobre a estrutura organizacional dos Órgãos e Serviços Auxiliares de Apoio Administrativo e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores dos Quadros Auxiliares do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências.

_____. **Lei nº 2.669, de 19 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR dos Servidores Públicos do Quadro Geral do Poder Executivo, e adota outras providências.

_____. **Polícia Militar do Estado do Tocantins. Mapa de Efetivo Militar e Civil por Unidades**. Diretoria de Gestão Profissional, 2017.

_____. **Polícia Militar do Estado do Tocantins. Plano Estratégico**. Palmas: PMTO, 2016.

_____. **Polícia Militar do Estado do Tocantins. Regulamento Interno**. Palmas: PMTO. 2016.

VALLA, W. O. **Pessoal Civil na Polícia Militar**. Artigo. Disponível em: <<http://www.pmpr.pr.gov.br/modules/cont>



eudo/conteudo.php?conteudo=660>.
Acesso em: 30 abr. 2017.