

# CIÊNCIA & POLÍCIA

REVISTA CIENTÍFICA DO INSTITUTO  
SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS

v. 08 n° 01 (2022)



**POLÍCIA MILITAR**  
DISTRITO FEDERAL

ISSN 2316-8765

**Revista Ciência e Polícia**

**Volume 08**

**Número 01**

**Jan/Jun de 2022**

**ISSN 2316-8765**

**CIÊNCIA E POLÍCIA**



Esta é uma publicação semestral do Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP) da Polícia Militar do Distrito Federal.  
ISSN 2316-8765

A Revista Ciência e Polícia (RCP) é uma iniciativa do Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP) da Polícia Militar do Distrito Federal. Desde a sua constituição, a RCP tem sido um espaço de reflexão sobre aspectos teóricos relacionados às Ciências Policiais e suas áreas de intersecção, como Sociologia, Direito, Antropologia, Administração, Psicologia, Ciência Policial, dentre outros. Além disso, a RCP tem como objetivo difundir inovações em segurança pública, avaliação de práticas, procedimentos e processos de organizações do sistema de justiça criminal, além de promover discussões sobre atividades operacionais dessas organizações.

#### **Comandante Geral**

Coronel Fábio Augusto Vieira

#### **Chefe do DEC**

Coronel Rodrigo Moreira de Souza

#### **Chefe da DAEP**

Tenente-Coronel Alessandro Cavalcante de Carvalho.

#### **Chefe da Seção de Pesquisa**

Major Jefferson Menezes Ismail

#### **Conselho Administrativo**

1º Sargento Silvio Sinézio da S. Fernandes

1º Sargento Artime da Silva Valente

#### **Revisão de textos**

1º Sargento João Carlos Félix de Lima

#### **Capa e produção artística**

Soldado Wesley Santos de Brito

Setor de Áreas Isoladas Sudeste (SAISO) -  
Área Especial Nº 4 - Setor Policial Sul,  
Brasília-DF. CEP: 70610-200

3190-6442 / revista@iscp.edu.br

#### **Conselho Editorial**

Coronel Rodrigo Moreira de Souza, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil –  
**Chefe do DEC**

Tenente-Coronel Alessandro Cavalcante, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP) Brasil –  
**Chefe da DAEP**

Major Jefferson Menezes Ismail, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil –  
**Chefe da Seção de Pesquisa**

#### **Relação de pareceristas**

Coronel RR Alexandre Lima Ferro, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Coronel RR Paulo Roberto Batista de Oliveira, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Coronel RR Leonardo José Rodrigues de Sant'Anna, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Tenente-Coronel Juany Alessandro da Silva Lopes, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Tenente-Coronel Luciano André da Silveira e Silva, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Tenente-Coronel Sérgio Carrera de Albuquerque Melo Neto, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Tenente-Coronel Jacques Nogueira Araújo, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil

Major Isângelo Senna da Costa, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Major Renzo Medina Dallago, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil

Cabo Saulo Santos Martorelli, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil

Copyright © 2022 por RCP/ISCP.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Superior de Ciências Policiais.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.



## Sumário

**APRESENTAÇÃO** ..... 5

Major Jefferson Menezes Ismail

**O PLANO DE OPERAÇÃO GERENTE DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL E SUA APLICABILIDADE EM OCORRÊNCIAS POLICIAIS DENOMINADAS “DOMÍNIO DE CIDADES”** ..... 7

Lúcio Flavio Teixeira Júnior

**COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO ESTRATÉGICA NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL** ..... 27

Leandro Rodrigo Doroteu

Bilmar Angelis de Almeida Ferreira

**A EFETIVIDADE DA INVESTIGAÇÃO DE VIDA PREGRESSA PERANTE O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ) E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (TJDFT)** ..... 77

Felipe Barroso Gonçalves

Hugo Leonardo Rodrigues Viana de Oliveira

**RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (RIF) E A APURAÇÃO DO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO NA ESFERA CASTRENSE: UM ESTUDO SOBRE A LEGITIMIDADE DO ENCARREGADO DE INQUÉRITO POLICIAL MILITAR SOLICITAR DIRETAMENTE AO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (COAF)** .....100

William Pamplona

**AUTOGESTÃO DA AGRESSIVIDADE: REVISÃO DA LITERATURA E APLICAÇÕES NA PROFISSÃO POLICIAL** .....125

Leonardo Borges ferreira

Gislano Gomes de Faria Alves

Leonardo Siqueira dos Santos

Renata Braz das Neves Cardoso

**COSOLIDAÇÃO DA ANÁLISE DE VÍNCULOS NO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA PMDF** .....148

Fernando Eduardo Ramos Paz



## Summary

<b>PRESENTATION</b> .....	5
Major Jefferson Menezes Ismail	
<b>EL PLAN DE OPERACIÓN GERENTE DE LA POLICÍA MILITAR DEL DISTRITO FEDERAL Y SU APLICACIÓN EN OCURRENCIAS POLICIALES LLAMADAS “DOMINIO DE CIUDADES”</b> .....	7
Lúcio Flavio Teixeira Júnior	
<b><i>COMPLIANCE AS A STRATEGIC MANAGEMENT TOOL IN POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL</i></b> .....	27
Leandro Rodrigo Doroteu	
Bilmar Angelis de Almeida Ferreira	
<b>THE EFFECTIVENESS OF LIFE RESEARCH PREGRESSES BEFORE THE STJ AND (TJDFT)</b> .....	77
Felipe Barroso Gonçalves	
Hugo Leonardo Rodrigues Viana de Oliveira	
<b>FINANCIAL INTELLIGENCE REPORT (RIF) AND THE INVESTIGATION OF THE CRIME OF MONEY LAUNDERING IN THE MILITARY SPHERE: A STUDY ON THE LEGITIMACY OF THE PERSON IN CHARGE OF THE MILITARY POLICE INQUIRY TO REQUEST DIRECTLY TO THE COUNCIL FOR THE CONTROL OF FINANCIAL ACTIVITIES (COAF)</b> .....	100
William Pamplona	
<b>AGGRESSIVE SELF-MANAGEMENT: LITERATURE REVIEW AND APPLICATIONS IN THE POLICE PROFESSION</b> .....	125
Leonardo Borges ferreira	
Gisleno Gomes de Faria Alves	
Leonardo Siqueira dos Santos	
Renata Braz das Neves Cardoso	
<b>CONSOLIDATION OF DATA ANALYSIS IN PMDF INTELLIGENCE</b> .....	148
Fernando Eduardo Ramos Paz	



## Apresentação

**Major Jefferson Menezes Ismail**

**Chefe da Seção de Pesquisa**

Apresentamos o novo número da revista *Ciência & Polícia* ao público leitor. Os artigos ressaltam a importância da pesquisa atenta, do olhar perscrutador, da busca incessante pela informação precisa e segura.

O leitor confere, na presente edição, temas cada vez mais presentes nas análises de Gestão em Segurança Pública, em ordem geral, sob escrutínio de pesquisas que visam corroborar medidas acuradas de gestão e de entendimento da “coisa pública”.

No primeiro artigo, a motivação da pesquisa é a “evolução do *modus operandi* do crime organizado no Brasil”. A polícia, de modo geral, especialmente no Brasil, vê-se, às vezes, atingida por medidas circunstanciais, nem sempre efetivas, que comprometem ações futuras e a imagem da Corporação, como um todo. Prever, neste caso, é a palavra. Como, portanto, as polícias podem agir, em vista de crimes organizados cada vez mais poderosos, enraizados em técnicas modernas de atuação? Como as polícias podem se atualizar? São respostas para essas perguntas que o artigo busca responder.

No segundo artigo, a pesquisa procura desenhar um espaço no qual a *compliance* seja pensada no seio da Polícia, revestindo-se, neste caso, de medidas justas que contribuam para a compreensão de melhores ferramentas de gestão acarretando maior bem-estar de seus integrantes. A pesquisa investe na percepção de gestores da PMDF, inquirindo boa parte desse público a respeito de medidas na governança pública, e em que medida essa percepção alcança importantes documentos da Polícia, como, por exemplo, o Plano Estratégico (2011-2022).

O terceiro artigo investiga assunto sensível em todas as polícias e envolve ampla gama de responsabilidades dos gestores em vista de cidadãos que ingressam nelas: a vida pregressa dos interessados (e futuros integrantes das polícias). Essa pesquisa observou, acuradamente, como os candidatos, cada vez mais crescentemente, mostram-se contraindicados após os certames, em vista de sua vida pregressa. Por isso, foi preciso um olhar que conseguisse entender a intrincada legislação que envolve o tema.

No quarto artigo, estuda-se a legitimidade de um Oficial encarregado de Inquérito Policial Militar “requisitar o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) diretamente ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras”. O nexos da pergunta da pesquisa visa a garantir, neste caso bastante específico, apoio legal para se explicitar corretamente, em investigados, ações que envolvem transações financeiras, especialmente conhecidas como



“lavagem de dinheiro”. O artigo investiga como o Oficial, que procurará lisura no processo por ele presidido, não incorrerá em ilegalidade, uma vez que tal demanda não abrange sua competência.

No quinto artigo, o texto visa a organizar uma vasta gama de literatura que lida com a autogestão de agressividade no meio policial. O autor identifica, por meio da leitura dessa literatura técnica, que policiais podem acessar, via instituição, capacidades autorregulatórias, de modo a compreender e, por meio dessa compreensão, prevenir comportamentos, ou mesmo rever hábitos.

Por fim, o artigo final estuda as atividades de inteligência e as possíveis interferências, positivas ou negativas, nos processos decisórios das polícias. Por isso, entende o Ciclo de Produção de Conhecimento como ligado ao conceito de Análise de Vínculos.

Como se vê, são temas relevantes e atuais que, em alguns casos, requerem medidas e conhecimentos importantes, apesar de nem sempre ser acessíveis, tampouco pacificados nas legislações contemporâneas. Não perca a chance de conhecê-los.

Boa leitura.

---

**O PLANO DE OPERAÇÃO GERENTE DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO  
FEDERAL E SUA APLICABILIDADE EM OCORRÊNCIAS POLICIAIS  
DENOMINADAS “DOMÍNIO DE CIDADES”.**

Lúcio Flávio Teixeira Júnior<sup>1</sup>

**RESUMO**

O presente trabalho é fruto de pesquisa exploratória, na qual foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Realizado com o objetivo de demonstrar a necessidade de adotar, no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), ações de segurança pública com vistas ao enfrentamento da modalidade criminosa denominada “Domínio de Cidades”, estabelecendo procedimentos a serem desenvolvidos nas fases pré-incidental, incidental e pós-incidental pelos integrantes da corporação. Nesse aspecto, a presente pesquisa adotou uma base teórica e doutrinária brasileira sobre o tema, discutindo a aplicabilidade do Plano de Operação Gerente em vigor na PMDF, que define protocolos a serem seguidos no âmbito da instituição em eventos críticos, em ocorrências policiais desta natureza. A partir de então, foi possível constatar que existe a necessidade de implementação de um plano de contingência específico para o enfrentamento da modalidade criminosa “Domínio de Cidades”, pela Polícia Militar do Distrito Federal, o que proporcionará aos policiais militares da corporação uma atuação técnica, segura e efetiva.

**Palavras-chave:** “Domínio de Cidades”; Ações de segurança pública; Plano de Operação Gerente; Plano de contingência; Atuação técnica, segura e efetiva.

---

<sup>1</sup> Major da Polícia Militar do Distrito Federal, Bacharel em Ciências Policiais pela Academia de Polícia Militar de Brasília (APMB), Pós-graduado em Ciências Jurídicas – Universidade Cruzeiro do Sul, Especialistas em Operações Especiais e Ações Táticas Especiais – Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), Especialista em Gerenciamento de Crises - Polícia Militar do distrito Federal (PMDF), Especialista em Tiro Policial de Precisão – Departamento de Polícia Federal (DPF), Especialista em Explosivo – Polícia Nacional da Colômbia (PNC), Especialista em Desativação de Artefatos Explosivos – TEDAX/Espanha. E-mail: lucioflaviocoe@gmail.com



---

**EL PLAN DE OPERACIÓN GERENTE DE LA POLICÍA MILITAR DEL DISTRITO FEDERAL Y SU APLICACIÓN EN OCURRENCIAS POLICIALES LLAMADAS “DOMINIO DE CIUDADES”.**

**RESUMEN**

El presente trabajo es resultado de una investigación exploratoria, la cual se utilizó la técnica de investigación bibliográfica y documental. Realizado con el objetivo de demostrar la necesidad de adoptar, en el ámbito de la Policía Militar del Distrito Federal (PMDF), acciones de seguridad pública con la finalidad de combatir la modalidad criminal llamada "Dominio de las Ciudades", estableciendo procedimientos a ser desarrollados en las fases pre-incidental, incidental y post incidental por los miembros de la corporación. En este aspecto, la presente investigación adoptó una base teórica y doctrinaria brasileña sobre el tema, discutiendo la aplicabilidad del Plan de Operación Gerente vigente en la PMDF, que define los protocolos a seguir dentro de la institución en eventos críticos, en ocurrencias policiales de esta naturaleza. A partir de entonces, se pudo constatar que existe la necesidad de implementar un plan de contingencia específico para enfrentar la modalidad criminal "Dominio de las Ciudades" por la Policía Militar del Distrito Federal, lo que propondrá a los policías militares de la corporación una actuación técnica, segura y efectiva.

**Palabras-clave:** “Dominio de ciudades”. Acciones de seguridad pública. Plan de Operación Gerente. Plan de contingencia. Actuación técnica, segura y efectiva.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, observamos uma evolução do modo de agir dos grupos criminosos em todo o território nacional, principalmente na prática de crimes contra o patrimônio. A articulação planejada de grupos criminosos aliados ao alto investimento no poderio bélico aumentou a audácia na ação criminal, desafiando a cada dia o poder público, especialmente a resposta imediata da polícia.

Como consequência da evolução dos crimes contra o patrimônio surge no Brasil a modalidade criminosa denominada de “Domínio de Cidades” que consiste no domínio temporário de uma cidade, praticado por grupos criminosos articulados, por meio de ações armadas e por vezes com uso de explosivos, com objetivos bem definidos, causando terror e pânico à população até a fuga dos criminosos do local.

No Distrito Federal, a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) figura como instituição policial responsável pelo gerenciamento de eventos críticos, possuindo diversos planos de atuação, dentre eles o Plano de Operação Gerente - que estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito da corporação em ocorrências policiais complexas que por suas características necessitam de uma resposta diferenciada para a resolução.

Nesse sentido, levando em consideração a incumbência da PMDF em atuar em ocorrências dessa natureza, será analisado se a aplicação do Plano de Operação Gerente no “Domínio de Cidades” garante ao efetivo da corporação uma atuação técnica, segura e efetiva; bem como apresentar ações de segurança pública que poderão ser desenvolvidas no âmbito da PMDF com vistas ao enfrentamento de tal modalidade criminosa nas fases pré-incidental, incidental e pós-incidental.

## 2 MOTIVAÇÃO DA PESQUISA

É notória a evolução do *modus operandi* do crime organizado no Brasil, fato comprovado pela ousadia dos criminosos que nos dias de hoje enfrentam e desafiam a resposta operativa dos órgãos de segurança pública, utilizando-se de verdadeiro arsenal bélico para a guerra. Ocorrências policiais denominadas “Domínio de Cidades” exigem que as forças de segurança pública estejam cada vez mais preparadas ao enfrentamento dessa modalidade criminosa, seja na antecipação, na prevenção e/ou na repressão.

Diante de tal modalidade criminosa e por sua complexidade no enfrentamento, as forças policiais do Brasil vêm se aprimorando na estratégia de inteligência policial aplicada ao problema, como forma de prevenção, como também se preparando para a resposta tática-



operativa caso o crime venha a ocorrer (resposta imediata).

Ações criminosas dessa natureza, em caso de enfrentamento, exigem uma resposta não convencional por parte da polícia. Como definido por Rodrigues (2020, p.64), tais ações são planejadas e normalmente têm como alvos principais: bancos comerciais, empresas de transporte e guarda de valores. Contudo, outros alvos podem existir, como, por exemplo, o resgate de presos em estabelecimentos prisionais.

A Portaria nº 1.196 da Polícia Militar do Distrito Federal, de 27 de agosto de 2021, dispõe sobre o uso racional e diferenciado da força, e estabelece regras gerais sobre o emprego de Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo (IMPOs) no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal. É como a portaria conceitua crise:

(...)

Art. 7º (...)

(...)

**§2º Considera-se crise todo o fenômeno complexo e não rotineiro, de diversas origens, caracterizado por um estado de grande tensão, com elevada probabilidade de agravamento e risco de sérias consequências à ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio, e que exija uma resposta especial, imediata e multissetorial no âmbito da PMDF, compreendendo, ainda, o contexto do Sistema de Segurança do Distrito Federal e demais agências estatais, cujas atribuições tenham repercussão direta ou indireta no evento crítico.**  
(grifos do autor)

Em que pese essa modalidade de crime, “Domínio de Cidades”, não faça parte do histórico de ocorrências policiais registradas no Distrito Federal até então, cabe às forças de segurança local estarem preparadas para uma resposta tática/operacional, técnica, segura e efetiva, caso seja necessário.

E nesse aspecto é muito importante ressaltar que: em ações criminosas dessa natureza, a rendição por parte dos autores é raríssima. Estes atores normalmente são reincidentes neste tipo de crime e procurados pela justiça. Assim, preparam-se com antecedência para um possível confronto armado com a polícia a fim de alcançar os objetivos da ação, sendo a fuga do local um dos mais importantes.

No Distrito Federal, compete à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) planejar e executar as atividades de gerenciamento de crise, com vistas ao restabelecimento da ordem pública. O Decreto Federal nº 10.443, de 28 de julho de 2020, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal, descreve:

(...)



---

Art. 2º Compete à PMDF, instituição permanente organizada constitucionalmente com base na hierarquia e na disciplina, essencial à segurança pública e subordinada ao Governador do Distrito Federal, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

(...)

XVI - **planejar e executar as atividades de gerenciamento de crise, com vistas ao restabelecimento da ordem pública;** (grifos do autor)

Com vistas ao atendimento de ocorrências policiais complexas e não rotineiras (crise), no âmbito do Distrito Federal, a PMDF possui alguns planos de atuação, dentre eles, o Plano de Operação Gerente, normatizado pela Portaria PMDF nº 1.218, de 1º de setembro de 2021, que assim estabelece:

Art. 1º Aprovar o Plano de Operação Gerente, na forma do Anexo Único, concernente aos procedimentos a serem adotados no âmbito do gerenciamento de crise, de competência da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), mediante emprego de métodos e técnicas especializadas, para antecipação, prevenção e resolução de um evento crítico.

Do exposto, em razão da importância do tema, a motivação da pesquisa consiste em analisar se o Plano de Operação Gerente da Polícia Militar do Distrito Federal, em vigor, garante aos seus integrantes uma atuação técnica, segura e efetiva no combate ao tipo de ação criminosa denominada “Domínio de Cidades”, e apresentar ações de segurança pública a serem desenvolvidas no âmbito da PMDF para a antecipação, prevenção e repressão a tal modalidade criminosa.

### 3 OBJETIVOS DA PESQUISA

#### a) Objetivo geral

Demonstrar a necessidade de se adotar no âmbito da PMDF ações de segurança pública com vistas ao enfrentamento de ocorrências policiais denominadas “Domínio de Cidades”.

#### b) Objetivos específicos

- i) Conceituar a modalidade criminosa “Domínio de Cidades”, bem como suas características;
- ii) Explorar o Plano de Operação Gerente da PMDF e seus principais protocolos;

- 
- iii) Discutir a aplicabilidade do Plano de Operação Gerente da PMDF em ocorrências denominadas “Domínio de Cidades”;
  - iv) Pontuar o desenvolvimento de ações nas fases pré-incidentais, incidentais e pós-incidentais com vistas ao enfrentamento da modalidade criminosa “Domínio de Cidades”.

## 4 REFERENCIAL TEÓRICO

### 4.1 “Domínio de Cidades” e suas características.

Nos últimos 20 anos, os órgãos de segurança pública do Brasil testemunharam um grande avanço no *modus operandi* dos grupos criminosos, especialmente nos crimes de furto e roubo de valores. Presenciamos, por exemplo, a evolução do furto qualificado nos terminais de autoatendimento dos bancos (caixas eletrônicos) que se iniciou com uso de ferramentas para abertura à explosão com uso de explosivos.

Devido a alguns fatores, tais como, investimento dos bancos em tecnologias nos terminais de autoatendimento e diminuição do número de unidades e de valores acumulados nestes terminais, este alvo foi deixando aos poucos de ser tão atrativo aos olhos dos grupos criminosos, o que gerou uma diminuição de casos em todo o Brasil.

Após o ano de 2007, percebe-se um aumento considerável do número de ataques aos veículos de transportadoras de valores (“Carro Forte”) e agências bancárias em todo o território nacional. As ações praticadas pelos criminosos passaram a ser muito mais planejadas e com divisão de tarefas, fuzis capazes de romper blindagens, explosivos foram inseridos no cometimento desses crimes. O planejamento mais detalhado do crime e a ampliação do poderio bélico dos autores  **aumentou a audácia e a coragem dos autores para o enfrentamento com a polícia** – um marco importante.

Após o ano de 2015, com planejamento mais aprofundado, uso de armamento de última geração e mais letal (por vezes superior ao da própria força policial) e uso de explosivos, os alvos das ações foram ampliados para: 1) Empresas responsáveis pelo transporte e guarda de valores; 2) Base de valores do Banco do Brasil (SERET); e 3) Estabelecimentos prisionais.

Evoluindo neste contexto histórico, surge uma nova modalidade criminosa no Brasil, denominada “Domínio de Cidades”, que segundo Rodrigues (2020, p. 64), consiste:

nova modalidade de conflito não convencional, tipicamente brasileiro e advindo

---



---

da evolução de crimes violentos contra o patrimônio, na qual grupos articulados compostos por diversos criminosos, divididos em tarefas específicas, **subjugam a ação do poder público por meio do planejamento** e execução de roubos majorados para subtrair o máximo possível de valores em espécie e/ou objetos valiosos ou o resgate de detentos de estabelecimentos prisionais, utilizando ponto de apoio para concentração dos criminosos, artefatos explosivos, armas portáteis de cano longo e calibre restrito, veículos potentes e blindados, rotas de fuga predeterminadas, miguelitos<sup>2</sup>, bloqueio de estradas, vias e rodovias com automóveis em chamas, além da colaboração de olheiros. (grifos do autor)

Explorando este conceito de “Domínio de Cidades”, podemos identificar algumas características importantes da modalidade e que devem ser observadas pelas forças policiais na ocasião do enfrentamento:

1. Modalidade de crime não Convencional: Requer um plano de ação por parte da força policial para o enfrentamento, seja na antecipação, prevenção e repressão. Encaixa-se perfeitamente no conceito de crise, contudo, com características dinâmicas;
2. Autores: grupos articulados com divisão de tarefas, ou seja, não fazem parte de uma organização criminosa. Mobilizam-se para a execução do crime com funções muito bem estabelecidas, e depois se apartam;
3. Subjugam a ação do poder público: com o planejamento das ações e de posse de logística complexa, os autores dessa modalidade criminosa desafiam a estrutura do poder público, principalmente das forças de segurança pública e do judiciário;
4. Planejamento das ações: o planejamento é muito mais abrangente do que “simplesmente” o de obter a posse do objeto da ação, o confronto com a polícia é estudado pelos criminosos, sendo encarado como certo de ocorrer;
5. Violência nas ações: de posse de um poderio bélico quase sempre superior ao da polícia, os criminosos optam pelo emprego da força letal contra os policiais;
6. Tarefas: 1) Precursores: deslocam-se ao local do crime para monitorar o terreno e a ação policial; 2) Contenção: evitar a aproximação das forças policiais; 3) Explosivistas: responsáveis pela confecção das cargas explosivas a fim de acessar o local que se encontra objeto da ação (derrubada de muros, rompimento de blindagens etc.) e ataques às forças de segurança; 4) Apoio:

---

<sup>2</sup> Conforme RODRIGUES (2018): “... pregos entrelaçados e soldados em formato de estrela ou chapas pontiagudas, prontas a estourar pneus de viaturas policiais”.

---



retirada do objeto da ação do local (valores e pessoas); 5) Extração: responsável pelo plano fuga dos criminosos do local, juntamente com o produto da ação;

7. Arsenal bélico: Armas curtas (pistolas e revólveres), armas longas (fuzis dos mais variados calibres) e cargas explosivas;
8. Meios de transporte: pode ser terrestre, aéreo e aquático, ou combinação dos três;
9. Meios de comunicação: rádios portáteis e aparelhos de telefone celular.

O histórico de ocorrências policiais desta natureza em todo o Brasil nos fornece um dado bastante relevante e preocupante: a rendição dos autores dessa modalidade criminosa é raríssima. Ou seja, eles vão preparados para o combate armado com as forças de segurança. Daí vem a pergunta, objeto deste estudo: a PMDF está preparada para uma resposta técnica, segura e efetiva em ocorrências policiais desta natureza?

No Distrito Federal, uma ocorrência policial na madrugada do dia 22 de outubro de 2018 nos serve de alerta. Pelo menos cinco criminosos armados renderam os vigilantes do Shopping Center Pier 21 e explodiram terminais de autoatendimento da Caixa Econômica Federal. A PMDF foi acionada, uma guarnição do Primeiro Batalhão de Polícia Militar se deparou com os criminosos em fuga, houve troca de tiros, contudo, os meliantes conseguiram fugir arremessando miguelitos na Via com o objetivo de furar os pneus das viaturas policiais durante o acompanhamento. Nesse dia nenhum suspeito foi preso. Não houve policiais militares feridos na ação. O objetivo dos autores foi consumado.

#### 4.2 O Plano de Operação Gerente da PMDF e Protocolos

O Plano de Operação Gerente, atualizado pela Portaria PMDF nº 1.218, de 1º de setembro de 2021, estabelece as seguintes hipóteses de acionamento da operação:

##### PLANO DE OPERAÇÃO GERENTE ANEXO ÚNICO

(...)

##### c) Hipóteses

Nestas hipóteses está estabelecida a classificação dos graus de risco e ameaça, bem como o nível de resposta mais adequado a ser implementado pela Corporação, dosando-se os meios humanos e recursos materiais para cada caso.

(...)

##### 1. Primeiro Grau – Alto Risco

Caracteriza-se como crise de 1º Grau ou Alto Risco, aquela em que o CEC (causador do evento crítico) dispõe de arma ou instrumento com potencial de



causar danos à integridade física de terceiros ou a si (suicida), possui o controle da situação no ambiente da crise (está barricado, coberto e/ou abrigado), sem existir pessoas tomadas como reféns.

(...)

#### 2. Segundo Grau - Altíssimo risco

Caracteriza-se como crise de Segundo Grau ou Altíssimo Risco aquela em que o CEC tomou pessoa(s) como refém(ns), dispõe de arma (independente de seu poder letal) e possui o controle da situação no ambiente da crise.

(...)

#### 3. Terceiro Grau - Ameaça Extraordinária

Caracteriza-se como crise de Terceiro Grau ou Ameaça Extraordinária aquela em que os causadores do evento crítico são pessoas motivadas por pensamentos de ordem política, ideológica ou religiosa, desde que exista risco à vida das pessoas envolvidas ou pessoas tomadas como reféns.

(...)

#### 4. Quarto Grau - Ameaça Exótica

Caracteriza-se como crise de Quarto Grau ou Ameaça Exótica aquela em que a ameaça à vida é abrangente, estando uma parcela da população ou mesmo a sua totalidade sob risco. Caracteriza-se pelo uso de agentes químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares pelo(s) causador(es) da crise.

(...)

#### 5. Quinto Grau – Agressor Ativo

Caracteriza-se como crise de Quinto Grau ou agressor ativo aquela em que o CEC é ativamente envolvido em matar ou tentar matar pessoas em uma área confinada e povoada. Caracteriza-se pelo uso de armas e não há nenhum padrão ou método para seleção das vítimas.

Observando-se as hipóteses de acionamento, percebe-se que nenhuma delas se encaixa no conceito de “Domínio de Cidades”, porém pode ter alguma relação de tratamento como consequência da resposta imediata dada pela polícia, como, por exemplo, se os criminosos perceberem que a ação criminosa foi frustrada e se preocuparem com sua integridade física, como é o caso da tomada de refém (ns) como garantia de vida. Esse tópico será tratado mais adiante.

O plano de Operação Gerente estabelece para cada hipótese de acionamento um nível de resposta a ser adotado pela tropa da PMDF, bem como um protocolo de atuação padrão. Observando a classificação dos graus de risco e ameaça descritos no referido plano, observa-se uma maior probabilidade de ocorrer o desdobramento do “Domínio de Cidades” para os riscos e ameaças de Primeiro Grau – Alto Risco (sem existir pessoas tomadas como reféns) e Segundo Grau - Altíssimo risco (CEC tomou pessoa(s) como refém), razão pela qual focaremos nos níveis de resposta um e dois, respectivamente:

(...)

1. Resposta nível um

**Serão empregados recursos da Unidade com responsabilidade de área no**



**primeiro atendimento à ocorrência, devendo:**

- (1) desencadear a resposta imediata realizando a contenção, o isolamento e a estabilização do local da crise, até a chegada do Gerente da Crise e demais recursos; (grifos do autor)

- (2) acionar o Comandante da UPM com responsabilidade de área para o local, que funcionará como gerente e instalará o teatro de operações;

- (3) Acionar o COPOM, o qual deverá desencadear a presente Operação Gerente, acarretando o acionamento:

1. BOPE para o emprego das Alternativas Táticas;

2. BPCHOQUE (CIA PATAMO) para promover a contenção e isolamento do perímetro interno;

3. ROTAM/GTOP para promover a contenção e isolamento do perímetro externo.

(...)

a) Resposta nível dois

**Serão empregados recursos da Unidade com responsabilidade de área no primeiro atendimento à ocorrência, devendo:** - (1) desencadear a resposta imediata realizando a contenção, o isolamento e estabilização do local da crise, até a chegada do Gerente da Crise e demais recursos; (grifos do autor)

- (2) acionar o Comandante da UPM com responsabilidade de área para o local, que funcionará como gerente e instalará o teatro de operações;

- (3) Acionar o COPOM, o qual deverá desencadear a presente Operação Gerente, acarretando o acionamento:

1. BOPE para o emprego das Alternativas Táticas e Esquadrão de Bombas;

2. BPCHOQUE (CIA PATAMO) para promover a contenção e isolamento do perímetro interno;

3. ROTAM/GTOP para promover a contenção e isolamento do perímetro externo.

- (4) O Gerente da crise deverá informar ao Comandante do Comando de Policiamento Regional ao qual a UPM é subordinada, para que este funcione como elemento de ligação com o Chefe do Departamento de Operações.

O referido plano contempla ainda as alternativas táticas a serem utilizadas, com exclusividade, pelo Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da PMDF, a serem consideradas pelo gerente da crise (responsável pela tomada de decisões no Teatro de Operações<sup>3</sup>) para a resolução do evento crítico:

(...)

6. Alternativas Táticas:

Ferramentas empregadas pela Polícia Militar para solução da crise sendo de competência do Batalhão de Operações Policiais Especiais. São divididas da seguinte forma:

a) Negociação Policial:

O processo de negociação é um tipo de interação humana em que todas as partes buscam resolver diferenças através da obtenção de um acordo. Em geral, mostram interesse, apresentam propostas, fazem concessões, argumentam, aceitam ou recusam oferecimentos. É a alternativa tática com maior aceitabilidade social, legal e moral.

Cohen (1980, apud LIMA, 2008, p.3) define a negociação como o uso da informação e do poder, com o fim de influenciar o comportamento dentro de uma rede de tensão.

b) Emprego de instrumentos de menor potencial ofensivo:

Caracterizado pelo uso de armas, munições, artefatos e agentes químicos de baixa letalidade.

<sup>3</sup> Teatro de Operações: Cenário formado pelos órgãos envolvidos no gerenciamento da crise.



## c) Tiro Policial de Precisão:

O tiro policial de precisão é uma das alternativas táticas utilizadas por policial altamente treinado nas técnicas de observação, coleta de informações, técnicas de campo e no disparo de fuzil.

## d) Intervenção tática:

Essa alternativa é o último recurso a ser utilizado, pois, dentre as demais alternativas, é a que mais oferece riscos a todos os envolvidos, pelo fato de utilizar, necessariamente, armas de fogo, devendo ser realizado apenas, e tão somente, por grupo tático especializado, que possui técnica apurada e exaustivo treinamento, capacitando-o à realização da intervenção.

O seu uso só se justifica para realizar o resgate do refém e/ou a preservação de vidas humanas ameaçadas, e somente se imprescindível, pois apesar de ser implementado sob atenção total a todas as cautelas necessárias, pode gerar riscos para todos os envolvidos no teatro de operações.

Dentre os eventos críticos atendidos pela PMDF até então, podemos afirmar que o Plano de Operação Gerente, quando colocado em prática, ofereceu aos integrantes da Corporação uma atuação técnica, segura e efetiva, alcançando os objetivos do gerenciamento de crises<sup>4</sup> que consiste em salvar vidas, aplicar a lei e restabelecer a ordem pública.

#### 4.3 Plano de Operação Gerente X “Domínio de Cidades”

A modalidade criminosa “Domínio de Cidades” por mais que esteja inserida no conceito de crise – necessita de uma resposta especial por parte da polícia para sua resolução; deve ser estudada e novos protocolos devem ser elaborados e atualizados em razão das características desse evento crítico em tela. Uma ocorrência policial narrada por Paccola (2020, p.20), serve de reflexão:

Em abril de 2007, no município de Guiratinga-MT, quando ocorreu o assalto ao Banco do Brasil, havia apenas uma guarnição de serviço na cidade, um deles era o policial militar conhecido como Iporã que estava prestando serviço naquela localidade, e acabou morto. **Ao desembarcar da viatura, se posicionou a cerca de 100 metros da agência bancária**, visualizou o cordão humano na frente do Banco do Brasil e facínoras encapuzados portando fuzis dos mais variados tipos e calibres. Diante daquele cenário inimaginável, o Soldado PM Iporã fez o que aprendeu nos bancos de formação, se abrigou na coluna traseira da viatura empunhando sua espingarda Franchi PA 8I Gauge 12, manteve a posição e ficou **verbalizando com os assaltantes para largar as armas e se entregar**.

O Soldado Iporã Neto jamais imaginou que estava diante de um assaltante totalmente desalmado e covarde, Clóvis S.V., líder daquela quadrilha, acomodou ao solo o bipé de um fuzil .30-06 Springfield...**ordenou para uma mulher que estava no cordão humano em frente ao banco que abrisse as pernas, ele se deitou com toda a tranquilidade e por entre as pernas, fez a visada no aparelho de pontaria do fuzil efetuando na sequência alguns disparos em direção da viatura**. Um destes projéteis atravessou o capô frontal da viatura, perfurou parte do motor, passou pelo painel e bancos, e por derradeiro transfixou a coluna na qual o Soldado estava abrigado lhe atingindo mortalmente na cabeça. (grifos do autor)

<sup>4</sup> Gerenciamento de Crises: “o processo de identificar, obter e aplicar os recursos necessários à antecipação, prevenção e resolução de uma crise.” (Academia Nacional do Federal Bureau of Investigation - FBI)



---

Com certeza, aquele jovem policial **sequer imaginava que esta técnica jamais deveria ser utilizada em casos de roubo a banco...** (grifos do autor)

Os protocolos de resposta descritos no Plano de Operação Gerente devem ser conhecidos por todos os policiais militares da PMDF. Destacamos, inclusive, que os recursos da Unidade com responsabilidade de área no primeiro atendimento à ocorrência de “desencadear a resposta imediata realizando a contenção, o isolamento e estabilização do local da crise, até a chegada do Gerente da Crise e demais recursos” (PMDF - Plano de Operação Gerente, 2021) é de suma importância para todo o processo de gerenciamento de crise.

A questão é: para o enfrentamento da modalidade criminosa “Domínio de Cidades” será possível adotar esses **procedimentos iniciais** de primeira resposta, previstos no Plano de Operação Gerente? Claro que não. Vasconcelos (2020, p. 17), reafirma: “não é possível se aproximar, manter diálogo ou tentar dissuadir os criminosos”. Dessa forma, é necessário que a PMDF tenha planos específicos e se prepare para o enfrentamento a tal modalidade criminosa.

Contudo, como consequência de uma ação delituosa frustrada, pode haver um desdobramento do “Domínio de Cidades” para uma crise onde o Plano de Operação Gerente seja empregado em sua plenitude, como, por exemplo, a tomada de refém (ns) por parte dos criminosos como garantia de vida em uma negociação policial. Essa possibilidade, mesmo sendo remota de ocorrer, deve ser considerada durante a operação policial – fato que altera o plano de resposta.

O histórico de ocorrência de “Domínio de Cidades” nos mostra uma realidade muito diferente quanto ao objetivo da tomada de reféns; ao invés de serem utilizados como “moeda de troca” num processo de gerenciamento de crise e negociação policial, os criminosos usam os reféns/vítimas como escudos de proteção para garantir segurança e fuga do local do crime, dificultando a atuação das forças policiais.

#### 4.4 Ações para o enfrentamento ao “Domínio de Cidades”

Com vistas ao enfrentamento de eventos críticos e definição de planos de atuação, a doutrina de gerenciamento de crises divide as ações de segurança pública em três fases distintas:

1. Fase Pré-Incidental;
2. Fase Incidental; e
3. Fase Pós-incidental.

Cada uma dessas fases estabelece ações a ser adotadas pelas forças de segurança

---



pública, que, uma vez executadas, tornarão a resposta imediata mais técnica, segura e efetiva ao corpo policial e também à sociedade civil.

#### 4.4.1 Fases Pré-incidental

Fase que antecede a ocorrência policial. É nessa fase que a instituição de segurança pública se prepara para um possível enfrentamento: resposta imediata. Nela a polícia deve identificar os possíveis alvos das ações criminosas, análise do *modus operandi* para o cometimento do crime, estabelecer planos de contingências específicos, plano de defesa do quartelamento, divulgação da doutrina de enfrentamento ao corpo policial, ensaios entre os órgãos de segurança pública local, dentre outras medidas para a antecipação e prevenção ao “Domínio de Cidades”.

Salignac (2011, p. 36), demonstra a importância de a organização policial possuir um plano de contingência para eventos críticos:

O plano de segurança ou **plano de contingência** é o documento mediante o qual uma determinada organização policial estabelece normas e rotinas de caráter interno com vistas a disciplinar o gerenciamento de crises. **É por intermédio desse plano que a organização policial condensa os seus princípios doutrinários, que deverão ser observados antes, durante e após a ocorrência de um evento crítico.** (grifos do autor)

Destacamos que a fase da pré-confrontação não se resume apenas ao preparo da polícia para o confronto e confecção de planos de contingência. O trabalho para neutralizar a ação dos criminosos antes do cometimento do crime deve ser buscado a todo custo, dessa maneira o confronto deve ser encarado como o último recurso a ser utilizado. O histórico de consumação da modalidade criminosa “Domínio de Cidade” nos reporta o quanto foi traumatizante para a população civil e aos policiais que se envolveram na ocorrência.

Para frustrar o plano criminal, ainda na fase preparatória, é necessário que as instituições de segurança pública estejam integradas entre si, compartilhando dados e informações que possibilitem a prisão dos possíveis autores antes da execução do plano. Somente trabalhando em conjunto e com objetivo em comum que as forças de segurança serão capazes de proporcionar uma resposta efetiva ao “Domínio de Cidades”.

Ações integradas de inteligência entre agências policiais associadas ao emprego das tropas de operações policiais especiais tem demonstrado ótimos resultados no combate ao crime ainda na fase pré-incidental. Mais recentemente, no dia 31 de outubro de 2021, na cidade de Varginha-MG, uma operação integrada entre o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da



Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) a Polícia Rodoviária Federal (PRF), **com o suporte da inteligência policial das duas instituições**, conseguiram neutralizar 26 criminosos antes da execução do plano criminal. Na ação policial foram apreendidos: 17 fuzis dos mais diversos calibres, dentre eles 01 de calibre .50, com poder de fogo capaz de romper altos níveis de blindagens e “derrubar” aeronaves; 40 quilogramas de explosivos; mais de 5.000 munições de variados calibres; coletes balísticos; uma carreta para fuga; dentre outros materiais que seriam utilizados para a prática do crime – um verdadeiro arsenal de guerra.

Tal ocorrência demonstra o nível de força letal que os criminosos dispõem para o enfrentamento com a polícia e nos traz uma reflexão: se preparam para uma guerra, ou seja, para matar.

Cabe ressaltar que existem outros fatores correlatos à atividade policial, não abordados neste trabalho, que são de suma importância para a prevenção/repressão ao “Domínio de Cidades”, que envolvem ações dos poderes Legislativo e Judiciário. Como pontua Uchôa (2020, p. 111): “a dinâmica de nossa lei penal não acompanha esse tipo de criminalidade violenta, e assim, muitas vezes não se imprime uma repressão à altura dos acontecimentos.”

#### 4.4.2 Fase incidental

Uma vez que não foi possível neutralizar a ação criminosa na fase do planejamento ou preparatória, a crise, infelizmente, será instalada. Nesta fase, as instituições policiais deverão aplicar os planos de contingência previamente estabelecidos para a resposta imediata (ações repressivas) com o intuito de evitar consumação do crime e a prisão dos autores.

Ações de repressão previstas em planos de contingências de outras forças policiais do Brasil podem desarticular o planejamento dos criminosos e favorecer a atuação policial. Rodrigues (2020, p. 74), cita duas medidas importantes que poderão constar no plano de resposta da polícia:

A primeira delas é a colocação de **atiradores designados** em pontos estratégicos e seguros, com boa visibilidade do episódio, **para auxiliar a equipe de confronto direto e quebrar o plano de fuga dos assaltantes. Aliado a isso, bloquear vias, rodovias e estradas previamente analisadas, de forma a guiar os criminosos para um ponto ideal**, afastado da população, onde as prisões poderão ser realizadas ou, em casos mais extremos, o confronto pode ser iniciado. (grifos do autor)

Os Atiradores Designados, como citado por Rodrigues (2020, p. 74), é uma nova função que está sendo instituída na atividade policial e em planos de contingências de

instituições policiais do Brasil, sendo encarada também como uma ferramenta de vantagem tática/operacional em confrontos armados.

A Polícia Militar de Santa Catarina, por meio do Ato nº 250/2021, assim define e pontua a atividade do Atirador Designado:

(...)

Art. 2º Atirador designado é aquele policial selecionado e qualificado em técnicas de armamento e tiro policial, formado em curso/treinamento básico específico promovido pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), que emprega armamento, munição e equipamento de dotação da sua OPM, sendo capaz de efetuar disparos e atingir objetivos em distâncias maiores do que os demais componentes da sua equipe, ampliando assim o perímetro de segurança da guarnição PM.

Art. 3º O emprego do atirador designado visa garantir a sua segurança e da sua guarnição PM, por meio da observação de ameaças armadas (ameaça letal) em distâncias acima da capacidade da sua equipe, e da resposta qualificada (força letal) para neutralização destas ameaças, nos termos da legislação em vigor.

O emprego do Atirador Designado Policial (ADP) segue a tríade já consolidada na atividade do tiro de precisão policial de **observar** o cenário da ação criminosa passando informações em tempo real aos policiais que atuam na operação, **proteger** todos os envolvidos na ocorrência (policiais, reféns e também os criminosos) e **neutralizar** com uso do disparo as ações dos autores do crime, evitando a aproximação desnecessária dos operadores ao local da crise. O conjunto dessas atribuições do ADP tem por objetivos tornar a resposta imediata da polícia mais segura aos policiais e civis envolvidos, bem como desarticular o plano criminal.

Ressaltamos que a institucionalização do ADP na estrutura policial de uma corporação depende de estudo, necessidade, viabilidade e de normatização da atuação (incluindo a formação do operador e o sistema de armas<sup>5</sup>), e **jamais poderá ser confundido com a função do Atirador Policial de Precisão (APP)** que executa o tiro de comprometimento como terceira alternativa tática no processo de gerenciamento de crises.

#### 4.4.3 Fase Pós-incidental

Uma vez que não foi possível desarticular o plano criminal nas fases pré-incidental e incidental, sendo o crime de fato consumado, as ações de segurança pública deverão ser direcionadas a:

1. Atendimento médico e hospitalar aos feridos, caso haja;
2. Operações policiais de busca e captura dos autores do crime;

<sup>5</sup> Sistema de armas: conjunto formado pelo fuzil, aparelho de pontaria e munição.



3. Trabalhos de polícia judiciária a fim de identificar os autores do delito;
4. Trabalhos de polícia técnica (perícia) com o objetivo de colher elementos comprobatórios (provas e vestígios) que colaborem com a investigação do crime (autoria e materialidade);
5. Restabelecer a normalidade o mais rápido possível.

Além das ações citadas acima, é de fundamental importância que as instituições de segurança pública que participaram do atendimento da ocorrência policial em tela façam um estudo de caso, abordando as características do *modus operandi* dos criminosos e também o plano de resposta de cada corporação envolvida a fim de verificar se é necessário realizar correções nos planos de contingência.

Aliado às ações de segurança pública e demais procedimentos contidos na fase pós-incidental, é necessário também que os órgãos de segurança pública que se envolveram direta ou indiretamente com ocorrência compartilhem as informações a respeito da mesma com outras instituições interessadas, inclusive de outros Estados, para que estas possam tomar conhecimento dos detalhes da ação criminosa, dos autores do crime, da resposta imediata da polícia, dentre outras, para que possam se preparar para o enfrentamento ao “Domínio de Cidades”, e, sendo o caso, também participar do processo de captura dos foragidos.

## 5 METODOLOGIA

Seguindo a classificação de Bertucci (2011), o tipo de pesquisa realizada no presente estudo foi exploratória. Tal tipologia foi a mais adequada em razão da proposta inovadora que o tema representa no âmbito da PMDF. O assunto tratado na pesquisa, por ser complexo e dinâmico, permite que outros estudos sejam realizados sobre essa temática, sendo este trabalho um ponto de partida.

As técnicas utilizadas foram a pesquisa documental e bibliográfica, partindo da análise da norma em vigor e sua aplicabilidade atualmente. Como instrumento de coleta de dados para o alcance dos resultados foi realizada coleta documental de pesquisas já realizadas sobre o tema proposto e legislações correlatas, aplicadas em outras instituições de segurança pública do Brasil. Nesse sentido, priorizou-se a análise qualitativa dos dados coletados, visto que as informações colhidas forneceram elementos essenciais para demonstrar a necessidade de se adotar no âmbito da PMDF ações de segurança pública com vistas ao enfrentamento de ocorrências policiais denominadas “Domínio de Cidades” – objetivo geral.

Dessa forma, a pesquisa também pode ser entendida como aplicada porque teve



---

como objetivo produzir conhecimentos que poderão ser aplicados no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir do trabalho realizado verifica-se que o Plano de Operação Gerente em vigor na PMDF oferece condições para uma atuação técnica, segura e efetiva aos integrantes da corporação em ocorrências policiais complexas, não convencionais e que necessitem de uma resposta diferenciada por parte da polícia (crise), porém, com características de crise convencional onde é possível estabelecer perímetros de segurança, conter/isolar o local da crise e estabelecer comunicação com os causadores do evento crítico (CEC).

No entanto, em se tratando de ocorrências policiais denominadas “Domínio de Cidades” ou com características semelhantes, mesmo que estando inserida no conceito de crise, contudo com característica dinâmica, o referido plano não oferece as mesmas condições de atuação ao corpo policial, principalmente na primeira resposta.

Ainda assim, mesmo que de forma remota, existe a possibilidade da aplicação do Plano de Operação Gerente da PMDF no “Domínio de Cidades”, mas como consequência da ação criminosa frustrada, como, por exemplo, a tomada de reféns pelos autores do crime com o objetivo de garantia de vida durante uma negociação policial. Dessa forma, tal possibilidade precisa ser considerada durante o andamento da operação policial.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos aspectos acima expostos, percebe-se que a modalidade criminosa denominada “Domínio de Cidades” vem sendo motivo de preocupação para as instituições de segurança pública do Brasil. O *modus operandi* usado para o cometimento desse tipo criminal aliado aos armamentos utilizados nas ações e a audácia dos criminosos que subjagam a capacidade de resposta da polícia vem sendo uma realidade nos dias atuais.

Como mencionado, em que pese essa modalidade de crime, não ter sido registrada em solo brasileiro, é importante ressaltar que a capital da república possui os alvos “cobiçados” pelos praticantes de tal crime, e nesse aspecto é importante ressaltar que a capital sedia uma Penitenciária Federal, onde atualmente encontra-se recolhido Marcos Willians Herbas Camacho, o “Marcola”, líder da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC).

Considerando que a Polícia Militar do Distrito Federal é fundamental para a

---



---

preservação da ordem pública na capital da república, sendo na maioria dos casos aforça policial que primeiro presta o atendimento a uma ocorrência policial, cuja atuação segue os princípios da prevenção e repressão ao crime, percebe-se que, para o devido enfrentamento da modalidade criminosa denominada “Domínio de Cidades”, é necessário que a PMDF tenha um plano de contingência institucional específico com vistas a padronizar as ações a serem desenvolvidas nas fases pré-incidental, incidental e pós-incidental pelos integrantes da corporação, a fim de eliminar improvisos e tomadas de decisões equivocadas, principalmente durante a operação policial em andamento.

Aliado ao plano de contingência institucional, e não menos importante para o combate a modalidade criminosa “Domínio de Cidades”, é de fundamental importância a integração dos órgãos de segurança pública em níveis Distrital e Federal, especialmente o serviço de inteligência destes órgãos. O compartilhamento de informações e o trabalho conjunto das agências de inteligência das diversas instituições públicas brasileiras atreladas ao emprego das tropas de operações policiais especiais vem demonstrando excelentes resultados no combate a tal modalidade criminosa.

**REFERÊNCIAS**

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. **Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de cursos (TCC): ênfase na elaboração de TCC de Pós- Graduação Lato Sensu**. São Paulo: Atlas, 2013.

DE ALBUQUERQUE, Carlos Alberto Muniz. **Proposta de Norma Geral de Ação para o Atendimento de Ocorrências de Assaltos Contra Instituições Financeiras**. Artigo. Coleção Alpha Bravo Brasil (Crimes Violentos Contra o Patrimônio) - Organizador: Lucélio Ferreira Martins Faria França, Volume 1, Editora CRV, Curitiba-PR, 2020, p.161-181.

DISTRITO FEDERAL. **DECRETO Distrital N° 41.167, de 1° de setembro de 2020**. Regulamenta a aplicação do inciso II, do artigo 48, da Lei n° 6.450, de 14 de outubro de 1977, que dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Distrito Federal.

DISTRITO FEDERAL. **DECRETO Federal N° 10.443, de 28 de julho de 2020**. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal.

FRANÇA, Lucélio Ferreira Martins Faria. **Normas de Conduta Policial: Os Desafios Impostos pelas Ocorrências de Roubo a Banco na Modalidade de Novo Cangaço**. Artigo. Coleção Alpha Bravo Brasil (Crimes Violentos Contra o Patrimônio) - Organizador: Lucélio Ferreira Martins Faria França, Volume 1, Editora CRV, Curitiba-PR, 2020, p.31-59.

PACCOLA, Marcos. **Prefácio 2**. Coleção Alpha Bravo Brasil (Crimes Violentos Contra o Patrimônio) - Organizador: Lucélio Ferreira Martins Faria França, Volume 1, Editora CRV, Curitiba-PR, 2020, p.19-30.

POLÍCIA MILITAR DA BAHIA - PMBA. **Portaria n° 52-CG/21**. Institui a função de Atirador Policial Designado (APD), regula seu emprego no âmbito da PMBA e dá outras providências.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - PMDF. **Portaria PMDF n° 802 da Polícia Militar do Distrito Federal, de 15 de agosto de 2012**. Regulamenta as atividades e o emprego operacional dos grupos de policiamento tático da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - PMDF. **Portaria PMDF n° 1.196 da Polícia Militar do Distrito Federal, de 27 de agosto de 2021**. Dispõe sobre o uso racional e diferenciado da força e estabelece regras gerais sobre o emprego de Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo (IMPOs) no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - PMDF. **Portaria PMDF n° 1.218 da Polícia Militar do Distrito Federal, de 1° de setembro de 2021**. Aprova o Plano da Operação Gerente, concernente aos procedimentos a serem adotados no âmbito do gerenciamento de crise, de competência da Polícia Militar do Distrito Federal, mediante emprego de métodos e técnicas especializadas, para antecipação, prevenção e resolução de um evento crítico e dá outras providências.

RODRIGUES, Ricardo Matias. **Do Novo Cangaço ao Domínio de Cidades**. Artigo. Ciências Policiais e Segurança Pública - Organizadores: Anderson Pablo Pereira Fernandes/Édson Luís,



---

Baldan - 1ª ed. Editora Ilumina, Goiânia – GO, 2018, p. 235-249.

RODRIGUES, Ricardo Matias. **Domínio de Cidades: O Uso da Estratégia Criminosapara a Realização de Assaltos a Empresas de Segurança Privada Especializadasem Transporte e Guarda de Valores.** Artigo. Coleção Alpha Bravo Brasil (Crimes Violentos Contra o Patrimônio) - Organizador: Lucélio Ferreira Martins Faria França, Volume 1, Editora CRV, Curitiba-PR, 2020, p.61-81.

SALIGNAC, Angelo Oliveira. **Negociação em Crises: Atuação Policial na Buscapara Eventos Críticos.** 1ª ed. São Paulo: Ícone, 2011.

UCHÔA, Romildson Farias. **Explosões de Caixas Eletrônicos: antecedentes, evolução e tendências.** Artigo. Coleção Alpha Bravo Brasil (Crimes Violentos Contra o Patrimônio) - Organizador: Lucélio Ferreira Martins Faria França, Volume 1, Editora CRV, Curitiba-PR, 2020, p.83-119.

VASCONCELOS, André Silves. **Prefácio 1.** Coleção Alpha Bravo Brasil (Crimes Violentos Contra o Patrimônio) - Organizador: Lucélio Ferreira Martins Faria França, Volume 1, Editora CRV, Curitiba-PR, 2020, p.11-18.

---

## COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO ESTRATÉGICA NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL

Leandro Rodrigues Doroteu<sup>1</sup>  
Bilmar Angelis de Almeida Ferreira<sup>2</sup>

### RESUMO

A presente pesquisa abordou a política de *compliance* aplicada na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) como um dos objetivos estratégicos eleitos pela corporação. O objetivo geral da pesquisa é compreender as práticas de *compliance* na organização como uma ferramenta de gestão estratégica. Para alcançar tal objetivo, buscou-se compreender a nova gestão pública ou modelo gerencial, a evolução do *compliance* público e o sistema de gestão estratégica da PMDF. Do ponto de vista empírico buscou-se compreender a percepção de uma amostra dos oficiais da instituição acerca da política de *compliance* implantada por ela desde junho de 2019. A metodologia, quanto aos procedimentos de pesquisa, foi bibliográfica, documental e de levantamento de campo, teve abordagem qualitativa, e foi uma pesquisa exploratória. Como principais resultados foi possível perceber que a PMDF possui uma política interna de *compliance* parcialmente alinhada aos preceitos recomendados pelos órgãos de controle externos e à literatura da área. Apesar da implantação normativa falta efetividade, divulgação e comunicação entre seus gestores e colaboradores.

**Palavras-chave:** Nova gestão pública. Governança pública. *Compliance*. Plano estratégico. Objetivo estratégico.

---

<sup>1</sup> Major da Polícia Militar do Distrito federal, mestre em Propriedade Intelectual (UnB) e em Linguística (UNIFRAN).

<sup>2</sup> Coronel da Polícia Militar do Distrito Federal e ocupa, atualmente, o Cargo Chefe do Departamento de Logística e Finanças. É Mestre em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação (Universidade Católica de Brasília), Pós-Graduado em em Gestão de Segurança Pública (Academia de Polícia Militar de Brasília); em Direito Público (Instituto Processus) e Governança de Tecnologia da Informação (Universidade Católica de Brasília). Possui especialização técnica em Análise e Projeto de Sistemas e Tecnologia da Informação, em redes de comunicação de dados e em gestão. Graduado pelo Curso de Formação de Oficiais (CFO) (Academia de Polícia Militar de Brasília) e Bacharel em Direito (Instituto Processus). Atua como Oficial da PMDF e como docente de ensino superior e no Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Atuou como docente de Ensino Superior, tendo lecionado em diversas outras IES, dentre as quais Universidade Católica de Brasília, União Pioneira de Integração Social e Unieuro. É Avaliador do MEC, de cursos de graduação e de instituições de educação superior. Foi Pesquisador no grupo de pesquisa do Centro de Estudos Interdisciplinares em Justiça Criminal da Universidade Católica de Brasília.

---



---

## COMPLIANCE AS A STRATEGIC MANAGEMENT TOOL IN POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL

### ABSTRACT

The present research addressed the compliance policy applied in the Military Police of the Federal District as one of the strategic objectives chosen by the corporation. The general objective of the research is to understand compliance practices in the organization as a strategic management tool. To achieve this objective, it sought to understand the new public management or management model, the evolution of public compliance and the PMDF's strategic management system. From an empirical point of view, it sought to understand the perception of a sample of the institution's officials about the compliance policy implemented by it since June 2019. The methodology, regarding research procedures, was bibliographic, documentary and field survey, with a qualitative approach, and it was an exploratory research. As main results, it was possible to perceive that the PMDF has an internal compliance policy partially aligned with the precepts recommended by external control bodies and the literature in the area. Despite the normative implementation, there is a lack of effectiveness, dissemination and communication between its managers and employees.

**Key words:** New public management. Public governance. Compliance. Strategic plan. Strategic objective.



---

**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Posto .....	42
Gráfico 2 - Formação escolar dos entrevistados .....	43
Gráfico 3 - Tipo de atividade de atuação .....	43
Gráfico 4 - Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 01.....	44
Gráfico 5 - Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 02.....	45
Gráfico 6 - Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 03.....	46
Gráfico 7 - Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 04.....	47
Gráfico 8 - Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 05.....	48
Gráfico 9 - Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 01 .....	49
Gráfico 10 - Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 02 .....	50
Gráfico 11 - Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 03 .....	50
Gráfico 12 - Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 04 .....	51
Gráfico 13 - Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 05 .....	52
Gráfico 14 - Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 01.....	53
Gráfico 15 - Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 02.....	54
Gráfico 16 - Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 03.....	55
Gráfico 17 - Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 04.....	56
Gráfico 18 - Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 05.....	56
Gráfico 19 - Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 01.....	57

---



---

<b>Gráfico 20 - Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 02.....</b>	<b>58</b>
<b>Gráfico 21 - Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 03.....</b>	<b>59</b>
<b>Gráfico 22 - Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 04.....</b>	<b>60</b>
<b>Gráfico 23 - Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 05.....</b>	<b>61</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo compreender as práticas de *compliance* público enquanto ferramentas de gestão estratégica na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF). Em particular, essa pesquisa analisará atos normativos editados pela União, Distrito Federal e pela PMDF a partir de 2011, como marco da elaboração do Plano Estratégico da PMDF. Além da análise normativa será analisada a compreensão que os oficiais da PMDF possuem acerca da aplicação e dos efeitos da política de *compliance*<sup>3</sup> na corporação. Para alcançar esse objetivo, será utilizado o método de pesquisa qualitativo, descritivo por meio de técnicas de pesquisa como pesquisa documental e bibliográfica aliada a entrevista semiestruturada aplicada aos oficiais da PMDF.

A PMDF, como qualquer instituição militar federal ou estadual, é gerida por oficiais de carreira que passam por cursos de formação (habilitando-os ao desempenho das funções de oficiais subalternos e intermediários), aperfeiçoamento (habilitando-os ao desempenho das funções de oficial superior) e altos estudos (requisito para a promoção ao posto de Coronel) no plano de carreira da corporação. Portanto, compreendendo a importância do aprofundamento dos oficiais da PMDF nos temas emergentes da gestão pública o presente trabalho aplicou uma pesquisa, onde se procurou, a partir de uma amostra, se aferir o nível de percepção que estes oficiais possuem acerca do *compliance* público na organização.

A relevância desse trabalho de pesquisa é proporcionar elementos e subsídios para a mensuração da implantação da política de *compliance* na PMDF. Assim como, a partir da análise realizada no modelo da PMDF, servir de norte para a implantação do *compliance* em outras organizações públicas, em especial, outras polícias militares. Servindo como base de informações científicas relevantes para auxiliar na implementação e disseminação da cultura estratégica na PMDF. Do ponto de vista acadêmico, avança nos estudos acerca de gestão organizacional em organizações públicas, em especial em organizações policiais militares. Tal avanço científico é nos estudos do modelo gerencial na aplicação da política de *compliance* público.

Essa pesquisa insere-se no contexto de investigações sobre *compliance* público, aplicado no contexto de uma organização policial militar. Dialogando com as pesquisas de: Coelho (2016) *Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil*;

---

<sup>3</sup> *Compliance* é um termo oriundo do verbo inglês “*to comply*”, cumprir, satisfazer ou realizar uma ação imposta. No contexto da gestão, o termo não tem tradução correspondente para o português, são admissíveis traduções que o aproximem de observância, submissão ou conformidade.



Carvalho (2018) *Análise da aplicabilidade do compliance na administração pública*; Oliveira; Santos e Oliveira (2019) *Compliance na administração pública: uma análise crítica sobre a natureza do instituto no setor público diante de outros mecanismos de controle*; Gonçalves; Simões (2020) *Percepções acerca do compliance na administração pública*. A presente pesquisa avança em relação às mencionadas no sentido de contextualizar mais a aplicação do *compliance* em uma organização específica, a partir da perspectiva teórica, normativa e do ponto de vista da percepção prática de uma amostra de seus gestores.

Quanto à delimitação do tema, o presente trabalho contextualizou as recentes reformas na administração pública com os avanços no modelo gerencial. Aos reflexos da adesão do Brasil às convenções contra a corrupção, a edição das legislações nacionais e distritais. Nesse sentido, até a adoção pela PMDF de uma política interna de *compliance*.

A pesquisa se justifica pela importância de a administração pública criar mecanismos que previnam desvios de seus gestores, e aumentem a confiabilidade nas instituições, deixando mais transparentes os investimentos de recursos públicos. Pois, nos últimos anos, algumas instituições brasileiras, a exemplo da Petrobrás e do Fundo de Pensões dos Correios, assim como a Polícia Militar do Distrito Federal (operação Mamon, em 2017) protagonizaram operações policiais combatendo corrupção.

Além dos crimes contra a administração pública ainda há violações éticas, que causam prejuízo como tomadas de decisões que não levaram em conta possíveis danos futuros à organização. Práticas como desvios éticos ou morais, desvios de finalidade, conflitos de interesse são inconformidades discricionárias na gestão pública. Uma política eficiente de *compliance* é um método de se combater internamente evitando prejuízos institucionais.

Dessa forma, além do interesse social e institucional, também há a justificativa acadêmica em relação aos avanços que a presente pesquisa pode trazer na área com seus resultados e indicando, ao final, novos caminhos de pesquisa para outros pesquisadores.

Além da presente introdução, a pesquisa apresenta um desenho conceitual e normativo no referencial teórico; conta com um percurso metodológico; apresenta os resultados e discussão, e por fim as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para facilitar a compreensão do tema, o presente referencial teórico foi dividido em três subtópicos, a saber: Modelo Gerencial ou Nova Gestão Pública, *Compliance* público e, por fim, Sistema de Gestão Estratégica na Polícia Militar do Distrito Federal.

## 2.1 Modelo Gerencial ou Nova Gestão Pública

O modelo conhecido como *New Public Management* (NPM), ou nova gestão pública, busca mudanças na estrutura das organizações públicas com o objetivo de melhorar o desempenho destas. Para alcançar tal objetivo esse modelo é marcado pela busca da eficiência, eficácia e competitividade. Tais iniciativas se operam por meio da redução da representatividade do Estado na economia e aplicação de ferramentas e metodologias desenvolvidas na administração privada (CAVALCANTE, 2017). No presente estudo as práticas agregadas na gestão pública são a gestão estratégica de organizações e *compliance*.

Conforme Cavalcante (2017) e Pereira (1996), a nova gestão pública consistiu em um amplo movimento reformista do Estado, que propagava um conjunto de mudanças de estruturas e de processos nas organizações do setor público. O seu objetivo era obter melhores desempenhos. Foi caracterizado por duas gerações, a primeira geração iniciou-se no fim dos anos 1970, tinha como perspectiva a necessidade das organizações públicas se adaptarem aos moldes da iniciativa privada, tendo como referência a eficácia e a competitividade. Essa geração envolveu processos de privatizações de empresas e organizações, terceirização de empregados e serviços, focando na redução da representatividade do Estado na Economia que tornou se mais regulador e menos produtor de bens e serviços.

A segunda geração caracterizou-se pela continuidade do enfoque das iniciativas reformistas, buscando a eficiência e redução de gastos, complementado pela priorização da qualidade do serviço prestado, empoderamento do cidadão, *accountability*<sup>4</sup> e transparência. Atualmente, as características mais importantes da gestão pública são: a prática de governança pública com foco na visão do cidadão como parceiro, a criação de redes, as crenças em confiança e reciprocidade, visão holística e integrada, colaboração e profissionalização e fortalecimento da capacidade interativa. Esta fase se identifica como pós *New Public Management* - NPM (CAVALCANTE, 2017; PEREIRA, 1996).

É especificamente nessa segunda geração de NPM que as práticas *decompliance* foram incorporadas na gestão pública. *Compliance* Público é um termo que, apesar de relativamente novo, já é uma realidade na Administração Pública Brasileira. Tem seu amparo legal para aplicação na Administração Pública nos princípios constitucionais, documentos

---

<sup>4</sup> *Accountability* é um termo oriundo do inglês. No contexto da gestão, o termo não tem tradução correspondente para o português. Seu sentido se aproxima de controle, fiscalização, responsabilização, prestação de contas, compromisso, proatividade e transparência.

internacionais acerca do tema, nas leis 13.303/2016 para as empresas públicas, e na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) para os demais órgãos e entidades da Administração Pública. Na prática esses mecanismos evitam os atos de corrupção e de má gestão pública. Aplicam metodologias de gestão de riscos e de implantação e manutenção de programas de integridade, na Administração Pública e em empresas particulares contratadas pelo Poder Público (COELHO, 2016).

A administração pública gerencial no Brasil, seguindo exemplo da implantação em outros países, citados nos trabalhos de Bobbio (1997), Touraine (1999) e Razeto (2000), dependeria da criação de novas instituições, de profundas reformas constitucionais e de mudanças no sistema administrativo. Tal modelo é caracterizado por forte democracia, eficiência, transparência e mecanismos de controle da atuação administrativa e, no aspecto econômico, pelo liberalismo e concentração das atividades estatais naquelas que não podem ser transferidas para a iniciativa privada (MATIAS-PEREIRA, 2016).

O Brasil não conseguiu fazer reformas profundas em seu sistema administrativo. Com isso, a administração pública gerencial foi implementada na terceira reforma da Administração Pública brasileira que teve seu marco nas Emendas Constitucionais nº 18 e nº 19 de 1998. Bem como, em um ciclo de privatização de empresas estatais como uma forma de reduzir a participação do Estado na economia. As bases para a implantação de um modelo gerencial na Administração Pública passam por traços de qualidade, além da agilidade na prestação do serviço: “busca da excelência, com o estabelecimento de padrões e metas de qualidade e avaliação da qualidade dos serviços prestados.” (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Tal transposição pode ser claramente observada em setores estratégicos do Estado, como segurança pública, defesa, orçamento e finanças. Além dos efeitos normativos decorrentes automaticamente das alterações dos artigos 37, 39 e 41 da Constituição Federal também é observado pela normatização de ferramentas de gestão. O modelo de Administração Pública Gerencial, tem como um de seus objetivos promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos pelo Poder Público aos seus clientes: os cidadãos (ABRUCIO, 1997).

Conforme afirmado por Carvalho (2018, p. 5): “embora estejamos sob a égide da administração gerencial, ainda se verifica o fisiologismo, o nepotismo e o clientelismo e a gerontocracia como reflexos do primeiro modelo de administração.” Ao mencionar o primeiro modelo o autor se refere ao patrimonialista, em que ocorria confusão entre o patrimônio pessoal do governante e o patrimônio público. Completa ainda, acerca do segundo modelo, a administração burocrática a qual cria tamanha rigidez chegando a fazer com que a atividade



administrativa seja um fim em si mesmo em vez de ser o meio de se proporcionar utilidade aos administrados.

Superada a explicação acerca da evolução dos três modelos de administração pública, mais recentemente no Brasil, como consequência do processo de redemocratização, a atuação mais crítica de parcela da população, no exercício de suas liberdades constitucionais impulsionou transformações que no plano dos mecanismos de gestão e no plano dos regimes políticos (NORRIS, 2011) trazendo à tona na gestão pública novas ferramentas de gestão como a governança pública, *accountability* e *compliance*.

Essas ferramentas criadas para a administração privada são incorporadas na gestão pública como decorrência das desconfianças nas condutas dos governantes e gestores. Tais desconfianças são legítimas nos regimes democráticos, recaindo nas instituições políticas nos órgãos da administração pública. Nesse sentido, há “uma maior percepção da corrupção nas transações de gestores e em grandes empreendimentos públicos e os problemas de coordenação e baixa informação” (PHAR; PUTNAM, 2018, p. 84).

A liberdade para as fiscalizações e cobranças por eficiência demandada ao serviço público, similar conflito de interesses entre proprietários do capital e gestores nas organizações privadas, gerou o que se chama de “economicização” do setor público. Tal processo, “economicização”, fortalece a perspectiva da governança pública e do *compliance* além de estimular novos arranjos institucionais entre atores estatais e sociais (NORRIS, 2011, p.77).

Nesse contexto, após a compreensão da aplicação de ferramentas e metodologias da administração privada na gestão pública, a adoção do *compliance* na administração pública é um processo recente. É possível evidenciar essa incipiência do processo tendo como marco regulatório os dois principais documentos norteadores do presente trabalho o Decreto Distrital 39.736 de 28 de março de 2019 que “Dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.” (DISTRITO FEDERAL 2019) e a Portaria PMDF nº 1095 de 06 de junho de 2019 que “Estabelece a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal e institui o Comitê Interno de Governança da PMDF (CIG)” (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, 2019). Documentos que, além de outras medidas, conceituam *compliance* público.

## 2.2 Compliance Público

---

Segundo o Decreto Distrital 39.736/2019, *compliance* público é o “alinhamento e



adesão a valores, princípios e normas para sustentar e priorizar o interesse público em relação ao interesse privado no setor público.” Basicamente é um conjunto de procedimentos que assegurem a supremacia do interesse público sobre os interesses particulares nos processos de gestão quando o atingimento da finalidade dos atos administrativos puder concorrer com interesses privados (DISTRITO FEDERAL 2019).

*Compliance* público são práticas de conformidade que vão além dos programas de integridade (anticorrupção) e do cumprimento das normas (legalidade), são práticas ligadas de forma objetiva aos princípios da moralidade e da boa gestão (COELHO, 2016).

Nesse sentido, também fazem parte do *compliance* público as observações das seguintes normas: Estatuto dos Policiais Militares da Polícia Militar do Distrito Federal (Lei 7.289/84); Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/94) de forma subsidiária no caso da PMDF; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00); Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005; Lei nº 12.527/11 (Lei do Acesso a Informação) e Lei nº 12.846/13 (Lei anticorrupção) Decreto Federal 8.420 (Regulamenta a Lei Anticorrupção), além de outras normas editadas no âmbito Federal com aplicação nacional.

Quanto aos regulamentos específicos do Distrito Federal podemos citar: A Lei Distrital nº 6.112/18 (Lei anticorrupção) o Decreto Distrital nº 37.296/16 (Disciplina, no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, a aplicação da Lei nº 12.846/2013) as portarias e as instruções normativas em vigor na PMDF em especial os já mencionados Decreto Distrital nº 39.736/19 e a Portaria PMDF nº 1095/19.

Importante destacar que o rol normativo mencionado não é exaustivo, pois dispositivos de outros diplomas também devem ser invocados para compor todo o ordenamento pertinente à matéria. Bem como, *compliance* não se faz apenas com a edição de normas e sim com mudança de cultura organizacional, assim como as normas aqui mencionadas são frutos de um amadurecimento que passamos a relatar agora.

O Brasil, por meio do Decreto nº 5.687/06, ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003. A convenção teve a finalidade de promover e fortalecer as medidas para a prevenção e combate à corrupção de forma mais eficaz e eficientemente nos países signatários. Para isso procurou

promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos

---

bens públicos (COELHO, 2016, p.79).

Como decorrência da ratificação da convenção, no ano de 2013, o Brasil editou a Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013. Além da gestão de riscos, a mencionada legislação determinou a implantação e a manutenção de programas de integridade, como decorrência, outras normas em várias esferas de governo afetas à integridade na administração pública foram editadas (COELHO, 2016).

Além do conceito normativo adotado no Brasil e já mencionado no presente trabalho, *compliance* é um termo de origem inglesa, sem equivalente em língua portuguesa, “que significa agir de acordo com uma lei, uma norma, uma política interna” (SOUZA; SOUZA-LIMA, 2018, p. 12). Em sua aplicabilidade o termo é intimamente ligado à prevenção e ao combate à corrupção, gestão de risco, moralidade e ética na gestão, “transparência e credibilidade das instituições, em outras palavras, o conceito posto evoluiu de forma tal que ganhou uma dimensão mais ampla e aprofundada” (COELHO, 2016, p.16).

Passados o conceito legal e o semântico, no campo acadêmico temos que *compliance*: “É um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários.” (CANDELORO; RIZZO; PINHO 2012, p.30).

Enquanto conjunto de padrões, regras e procedimentos éticos e legais orientadores da relação da organização com a sociedade e de seus servidores com a sociedade não há como dissociar *compliance* de outras medidas de fortalecimento dos controles internos. Tais controles internos são o gerenciamento de risco, a realização de constantes auditorias e transparência ativa e passiva na gestão organizacional (SOUZA; SOUZA-LIMA, 2018).

Além disso, o fundamento do *compliance* reside na elaboração de “um código de conduta, além do código de ética”. O primeiro versando acerca das condutas vedadas e o segundo acerca da forma de proceder dos colaboradores. O código de ética também eleva os valores “e padrões éticos e morais a serem seguidos pelos colaboradores” (SOUZA; SOUZA-LIMA, 2018, p. 18).

O *compliance* é um dos pilares da governança corporativa, corresponde ao respeito às normas e políticas e a mitigação de riscos. Enquanto que a governança tem como princípios a transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015). No caso do presente trabalho tanto a governança quanto o *compliance* são mecanismos ajustados às organizações públicas e presentes no Planejamento Estratégico da organização

---



estudada.

### 2.3 Sistema de Gestão Estratégica na Polícia Militar do Distrito Federal

A Polícia Militar do Distrito Federal é um órgão da Administração Pública Direta do Distrito Federal, dedicada à “polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” na forma do Artigo 144 da Constituição Federal. Ainda, conforme o Artigo 21 da Constituição Federal, é “organizada e mantida pela União” (BRASIL, 1988). A partir do ano de 2003 os recursos para a manutenção da PMDF passaram a ser provenientes do orçamento da União, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Com essa lógica administrativa e orçamentária, o órgão assume um caráter misto, administrativamente vinculado ao Governo do Distrito Federal, ao mesmo tempo em que a edição de normas para a sua organização e manutenção financeira está a cargo da União.

Estabelecer uma gestão estratégica em uma organização parte da criação de um planejamento no qual os objetivos estejam bem definidos, visando alcançar a missão institucional (KANAANE; FILHO; FERREIRA, 2010). Para que os objetivos organizacionais sejam atingidos, as organizações públicas, assim como as privadas, devem estabelecer um planejamento estratégico. O plano estratégico define os objetivos a serem alcançados a longo prazo além de proporcionar a visualização sistêmica do cenário em que a organização está inserida (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Visando buscar a eficiência na prestação de serviços no início do século XXI, a PMDF elaborou no ano de 2011 o seu Plano Estratégico 2011/2022. O documento foi publicado por meio da Portaria PMDF nº 742/2011. Trata-se de um documento pautado nas demandas sociais enfrentadas pela instituição e na análise do cenário social em que os serviços são prestados pela instituição (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, 2011).

O Plano Estratégico 2011/2022 define o negócio, a missão, a visão e os valores da organização, reafirmando sua identidade institucional. A partir da análise de oportunidades e ameaças, o Plano Estratégico também apresenta indicadores alinhados aos objetivos, estratégias e iniciativas da PMDF, traçadas nas diversas áreas de interesse da instituição. Ele envolve os temas da saúde prestada aos policiais e seus dependentes, a educação profissional, a gestão financeira, a gestão de pessoas, a gestão da qualidade, a tecnologia da informação e o fomento aos direitos humanos (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, 2011).

A gestão estratégica evidencia a eficiência e a eficácia nos processos organizacionais, objetivos que consistem em um dever fundamental do gestor público. Assim



como nas organizações privadas, os recursos públicos são bens limitados. Nesse sentido, cabe aos gestores públicos alcançar os melhores resultados com os recursos e meios disponíveis. A gestão estratégica é uma forma de monitorar os resultados e aferir o alcance dos objetivos (MATIAS-PEREIRA, 2016).

O objetivo do Plano Estratégico é fomentar o acompanhamento e o aprimoramento do sistema de gestão estratégica por toda a corporação. Em sua estrutura, o documento apresenta 18 Objetivos, acompanhado de 67 Estratégias que se desdobram em mais de uma centena de Iniciativas Estratégicas. Nesse contexto, o presente trabalho aborda o Objetivo 9.3:

9.3. Aprimorar a cultura estratégica na PMDF. Iniciativas Estratégicas:

9.3.1. Aprimorar a GRC (Governança, Riscos e *Compliance*) da Corporação; (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, 2011, p. 32).

Como forma de implementar a iniciativa estratégica 9.3.1 do Plano Estratégico 2011/2022, no ano de 2019 a PMDF elaborou a Portaria nº 1095 já mencionada e que pode ser considerada o sustentáculo da política de *compliance* na organização (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 1). Além da mencionada norma interna, também dão suporte ao sistema de gestão estratégica, as Portarias conforme quadro:

**Quadro 01: Portarias relacionadas à Gestão Estratégica na PMDF**

Número e data	Assunto
Portaria 742 de 27 de maio de 2011	Aprova o Plano Estratégico da Polícia Militar do Distrito Federal 2011-2022.
Portaria 871 de 30 de julho de 2013	Cria na Polícia Militar do Distrito Federal o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e dá outras providências.
Portaria 884 de 01 de outubro de 2013	Cria e regulamenta o Conselho Especial de Assessoramento Estratégico (CEAE) no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal.
Portaria 916 de 01 de agosto de 2014	Institui o Sistema de Gestão de Riscos no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências.
Portaria 1081 de 13 de novembro de 2018	Institui o Comitê de Gestão de Riscos da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências.
Portaria 1139 de 28 de outubro de 2020	Institui o ciclo de planejamento em nível estratégico, tático e operacional na Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências.
Portaria 1141 de 01 de novembro de 2020	Aprova os Planos Diretores da Polícia Militar do Distrito Federal.



<b>Portaria 1158 de 16 de fevereiro de 2021</b>	Aprova os Indicadores de Desempenho do Sistema de Gestão Estratégica da Polícia Militar do Distrito Federal.
<b>Portaria 1204 de 04 de agosto de 2021</b>	Institui os procedimentos metodológicos para o desenvolvimento do processo de planejamento em nível estratégico, tático e operacional na PMDF e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelo autor

O gestor estratégico deve possuir ferramentas, para aferir os indicadores de desempenho organizacional. Esse monitoramento o auxilia na melhoria da gestão organizacional e no controle e desempenho. Tal medida é uma necessidade das organizações públicas, possibilitando ainda a averiguação se os resultados estão alinhados com a finalidade. O alinhamento entre resultados e finalidade possibilita a melhor gestão dos recursos públicos e evidenciam os resultados obtidos com transparência.

Os normativos citados são parte de processos, estruturas e ferramentas que auxiliam os gestores a avaliar a performance da PMDF mantendo, assim, o alinhamento entre a finalidade e os objetivos organizacionais além da racionalização dos recursos empregados alimentando um sistema de controle e melhoria do desempenho.

### 3 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é demonstrar a política de *compliance* como ferramenta de gestão estratégica aplicada na Polícia Militar do Distrito Federal. Para tanto, os objetivos específicos que compõem este trabalho são os seguintes:

- a) Investigar a inserção de novas práticas e ferramentas da administração na gestão pública por meio da Nova Gestão Pública ou Modelo Gerencial.;
- b) Compreender as dimensões conceituais e legais de *compliance* aplicada ao setor público;
- c) Analisar a Gestão Estratégica no contexto da Polícia Militar do Distrito Federal;
- d) Aferir a percepção de uma amostra dos oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal em relação à política de *compliance* da instituição.

### 4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Em relação à natureza, trata-se de uma pesquisa básica, baseada no método fenomenológico, pois pressupõe a análise do “fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.” Do ponto de vista da forma de abordagem do problema é uma pesquisa qualitativa



ao analisar a relação dos oficiais da PMDF (sujeito) com a política de *compliance* da organização (objeto). Quanto aos seus objetivos, é uma pesquisa exploratória uma vez que “Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado [...]” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 21).

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos é composta de referencial teórico onde se utilizou pesquisa bibliográfica e documental. Tendo como fontes de pesquisa livros, publicações científicas e atos normativos federais, distritais e internos da PMDF. Contou ainda com entrevistas semiestruturadas aplicada a uma amostra dos oficiais da PMDF.

Os participantes da pesquisa empírica são oficiais da PMDF dos postos de segundo tenente a Coronel, portanto, os gestores de nível estratégico, tático e operacional da corporação. O universo possível da pesquisa corresponde ao somatório do número existente dos oficiais dos quadros combatente e administrativo da corporação. Conforme almanaque atualizado no dia 28 de dezembro de 2021 o universo da pesquisa foi de 877 (oitocentos e setenta e sete oficiais).

A seleção se deu por serem esses os oficiais que em suas atividades laborais na corporação estão mais envolvidos com a implantação da política de *compliance* na PMDF. A amplitude dos postos dos entrevistados se justifica pela pretensão da pesquisa em avaliar comparativamente a percepção em cada posto. A amostra alcançada foi de 50 (cinquenta) oficiais correspondendo a 5,63% (cinco vírgula sessenta e três por cento) do universo, o que pela amplitude da amostra entendemos ser uma margem aceitável.

O instrumento de pesquisa foi elaborado como formulário digital e enviado um link do formulário aos participantes por meio de aplicativos de mensagens instantâneas individualmente e em grupos nos quais participam oficiais da PMDF. Permanecendo disponível para recebimento de respostas do dia 25 a 30 de dezembro de 2021.

O formulário contou cinco seções, uma parte inicial de caracterização dos entrevistados, onde opcionalmente o entrevistado poderia se identificar, as respostas obrigatórias foram: posto que ocupa, formação escolar a partir da graduação, uma vez que já se sabe que todo o universo possui curso superior e o tipo de atividade de atuação (atividade-fim ou atividade-meio) predominantemente.

As demais quatro seções foram divididas em categorias: Categoria 01 Políticas e Controles Internos; Categoria 02 Melhoria Contínua; Categoria 03 Avaliação de Risco e Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, cada uma delas com cinco perguntas totalizando vinte perguntas. Para cada pergunta o respondente informa o grau de concordância com a afirmação escolhendo um número de 0 a 5. Em uma adaptação da escala Likert em que foi explicado aos



participantes que 0 corresponde ao discordo totalmente e 5 corresponde a concordo totalmente.

Quanto ao tratamento dos dados, passaram por análise comparativa confrontando as respostas dos entrevistados, entre elas e com base no referencial teórico bibliográfico. Portanto, análise de conteúdo que na perspectiva de Godoy (1995) tem sido uma das técnicas mais utilizadas para esse fim além de abranger diversas formas de comunicação, dentre elas a forma oral, escrita e outros meios de comunicação, se aplicando a um conjunto de significações de um emissor para um receptor.

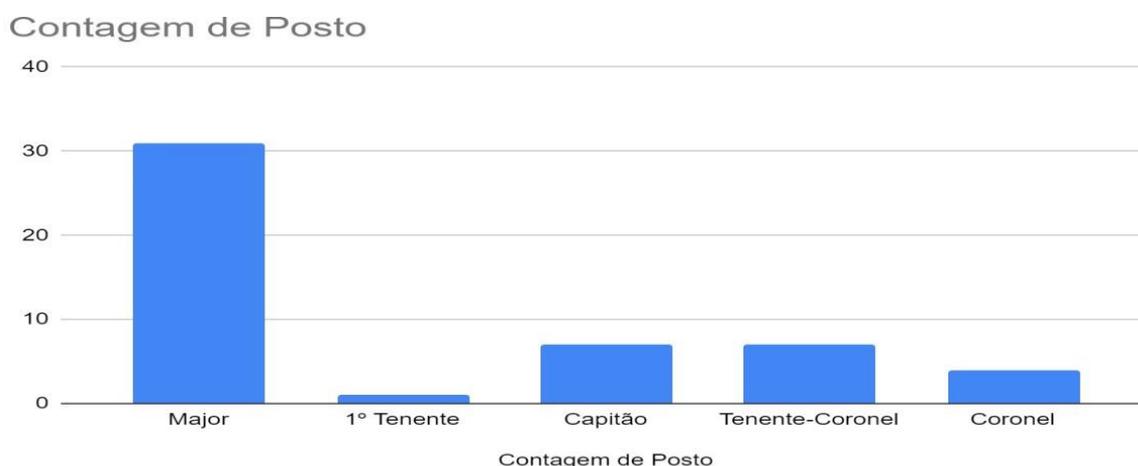
## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As três primeiras perguntas do questionário são relativas à caracterização mínima do entrevistado. Foram o posto que ocupa, a formação escolar e tipo de atividade exercida predominantemente se atividade-fim ou atividade-meio. Após essas três primeiras perguntas as demais foram agrupadas em quatro categorias cada uma delas com cinco perguntas, constituindo assim outros vinte quesitos.

### 5.1 Caracterização do entrevistado

Quanto ao posto, 63,3% dos respondentes foram Majores, 14,3% Tenentes-Coronéis; 14,3% Capitães; 6,1% Coronéis e 2% 1º Tenente. Nenhum 2º Tenente respondeu ao questionário.

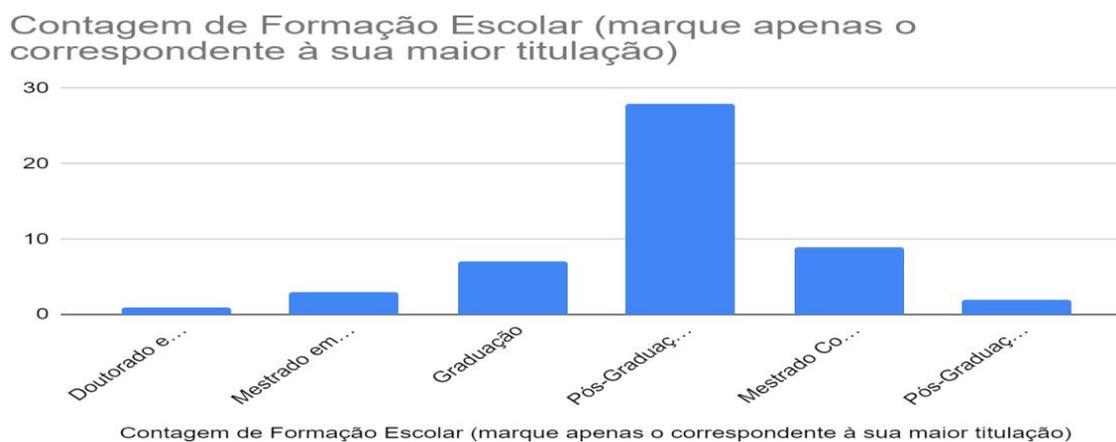
**Gráfico 01: Posto**



Fonte: Elaboração própria.

Em relação à formação escolar dos entrevistados, a proporção é a seguinte: 57,1% são especialistas, 18,4% possuem mestrado concluído, 12,2% possuem graduação, 8,7% possuem mestrado em andamento, 4,1% com especialização em andamento e 2% com doutorado em andamento. Nenhum dos entrevistados afirmou ser doutor.

**Gráfico 2: Formação escolar dos entrevistados**



Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao tipo de atividade de atuação (predominante) 72% atuam na atividade-meio, enquanto 28% atuam na atividade-fim. Tal resultado guarda relação com o resultado obtido na distribuição dos postos dos respondentes, ou seja, 83,7% são oficiais superiores nos postos de Coronel, Tenente-Coronel ou Major, o que, pela própria natureza das atribuições, atuam mais na atividade-meio.

**Gráfico 3: Tipo de atividade de atuação**



Fonte: Elaboração própria.

## 5.2 Categoria 01 Políticas e Controles Internos

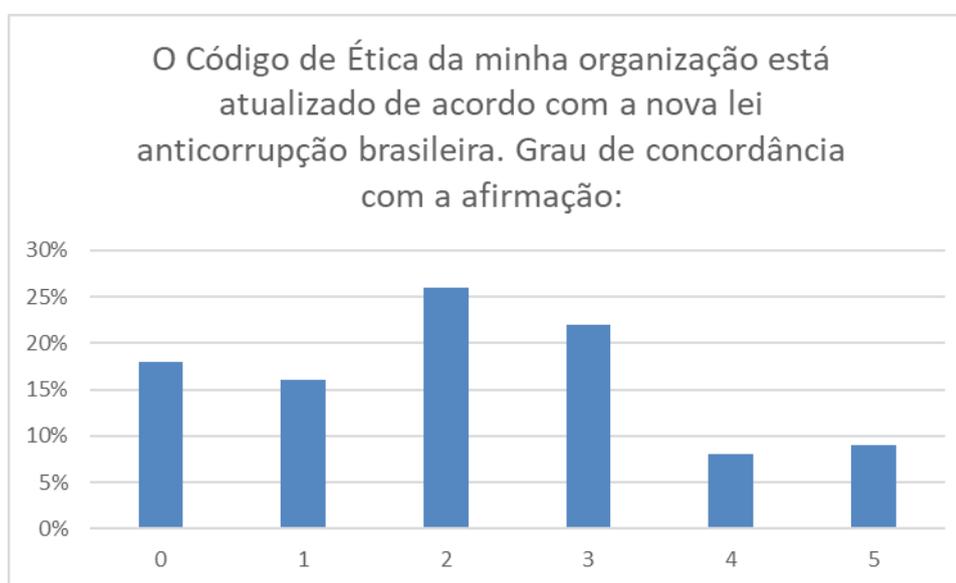
A Categoria Políticas de Controle Interno foi inserida em instrumento de pesquisa para análise de *compliance* em organizações públicas por Andrade;

Moraes (2017). O controle interno é um processo que contém, basicamente, os seguintes elementos:

[...] ambiente de controle relacionado à cultura da empresa; avaliação e gerenciamento dos riscos, identificando-os; estabelecer medidas mitigadoras; atividade de controle, que são os processos que visam eliminar ou reduzir os riscos existentes; informação e comunicação, que facilitam a execução dos controles e garantem a sua utilidade; e monitoramento, que é a verificação periódica da efetividade dos controles implementados (GIOVANINI, 2014).

A primeira pergunta da categoria 01 *O Código de Ética da minha organização está atualizado de acordo com a nova lei anticorrupção brasileira*. Cabe destacar que quando a pergunta se refere à lei anticorrupção é uma referência implícita à lei federal nº 12.846, de 2016, podendo ser que o entrevistado ainda tenha conhecimentos acerca da lei distrital nº 6.112, de 02 de fevereiro de 2018, ou ainda do regulamento da lei distrital, o decreto 42.450, de 27 de agosto de 2021.

**Gráfico 04: Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 01**



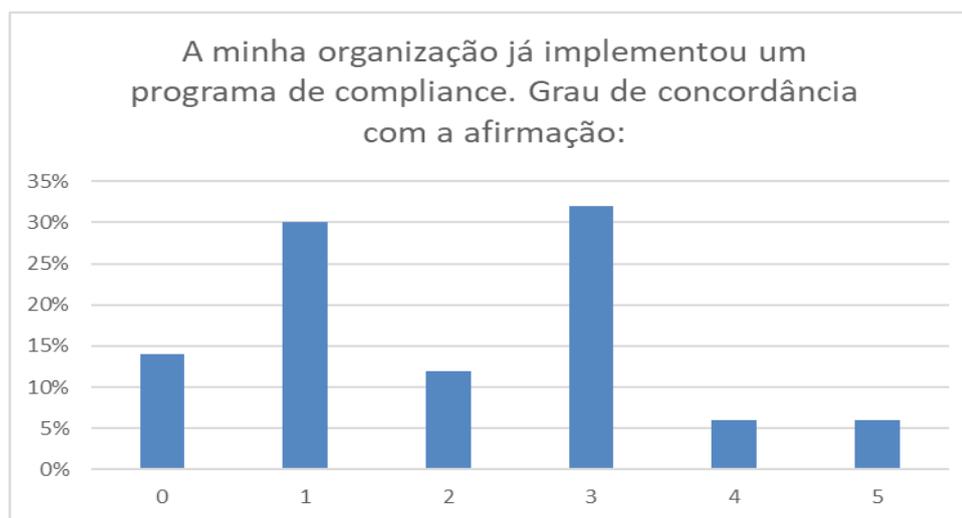
Fonte: Elaboração própria.

A maior parte das respostas, algo em torno de 60%, se concentraram em 2, 0 e 1. Em ordem decrescente, 22% consideraram 3 como resposta e 18% é o somatório das respostas 4 e 5. Os 60% que atribuíram nota baixa à pergunta possuem razão, uma vez que a PMDF não possui sequer um Código de Ética em vigor. A Portaria 142, de 15 julho de 1997, Código de

conduta ética profissional para o policial militar, foi revogada pela Portaria 718 de 05 de agosto de 2010 e desde então a PMDF não possui código de ética em vigor. Por outro lado a corporação possui o Estatuto dos Policiais Militares da Polícia Militar do Distrito Federal criado pela Lei Federal nº 7.289 de 18 de dezembro de 1984, documento que indica valores éticos para a categoria e que também não está atualizada com a nova lei anticorrupção.

A segunda pergunta da categoria 01 *A minha organização já implementou um programa de compliance*. Tal pergunta se fundamenta nas medidas organizacionais necessárias para o sucesso do *compliance*, pois para Andrade; Moraes (2017, p. 192) para o sucesso de um programa de *compliance* a comunicação e a divulgação das políticas institucionais são fundamentais, pois “[...] se na implementação do programa de *compliance* referido público sabe e compreende o que deverá desenvolver e que é necessário romper a barreira da mera adoção do programa e colocá-lo em prática para que os objetivos sejam alcançados.”

**Gráfico 05: Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 02**



Fonte: Elaboração própria.

Houve predominância das respostas 1, 0 e 2, em ordem decrescente, sendo que essa pontuação considerada baixa somou 56% das respostas. Por outro lado, o número 3 obteve o maior percentual de respostas, com 32%, e as respostas 4 e 5 somaram apenas 10%. Nesse ponto, observou-se pouco conhecimento dos oficiais, pois a Portaria PMDF nº 1095, é de 06 de junho de 2019, ela “estabelece a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal e institui o Comitê Interno de Governança da PMDF (CIG)”.

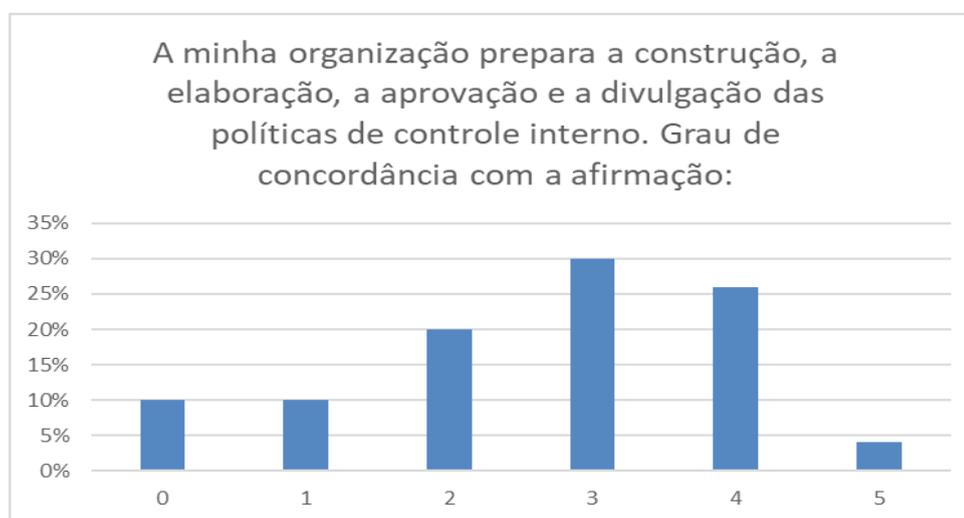
Portanto, esperava-se que a maior parte dos entrevistados atribuísse uma pontuação

alta para o item em questão. Uma vez que existe uma portaria com mais de dois anos de sua edição que cria uma política organizacional nesse sentido.

A terceira pergunta da categoria 01 *A minha organização prepara a construção, a elaboração, a aprovação e a divulgação das políticas de controle interno*. Segundo Giovanini (2014) na aplicação de *compliance* em uma organização a informação e a comunicação, facilitam a execução dos controles e garantem a sua utilidade.

Em relação à divulgação e clareza das políticas de controle interno Serpa (2016), orienta que é essencial que a organização documente e formalize a postura em relação aos diversos assuntos relacionados com suas práticas organizacionais.

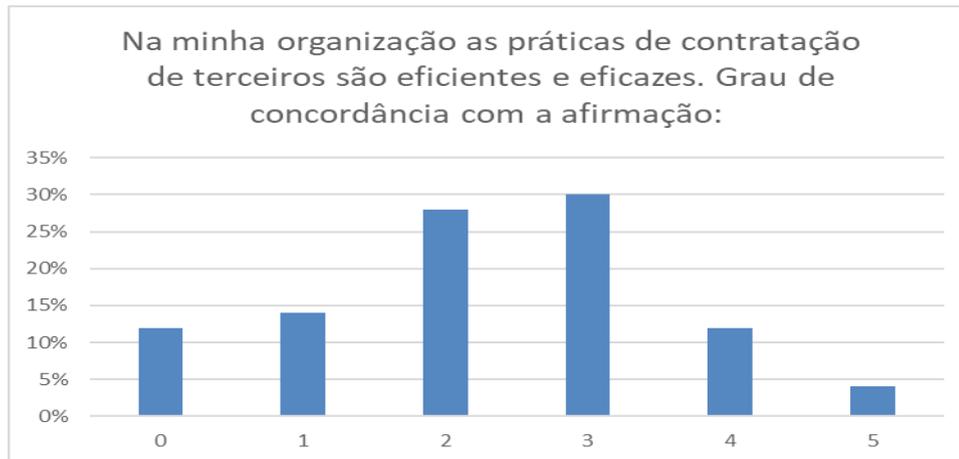
**Gráfico 06: Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 03**



Fonte: Elaboração própria.

Nesse quesito referente à construção, à elaboração, à aprovação e à divulgação das políticas de controle interno, observamos um equilíbrio entre as respostas consideradas de baixo escore (2, 1 e 0), sendo 20%, 10% e 10%, respectivamente, somando 40% de pontuação baixa; 30% de respostas consideradas intermediárias (3) e 30% de respostas consideradas altas (4 e 5), sendo que o 4 contribuiu com 26%. Tal resultado deve ser relativo à existência de divulgação de documentos e normas pela intranet, bem como de um repositório de normas.

Ainda na Categoria 01 a quarta pergunta versou acerca da contratação de terceiros pela organização, *Na minha organização as práticas de contratação de terceiros são eficientes e eficazes*.

**Gráfico 07: Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 04**

Fonte: Elaboração própria.

A distribuição das respostas da pergunta 04 da Categoria 01 na pontuação que consideramos baixa, ou seja, 0, 1 e 2 somaram 54%, respectivamente com 12%, 14% e 28%. A pontuação intermediária, 3, somou 30% e as pontuações 4 e 5, somaram 16%. Apenas dois departamentos na organização são responsáveis pela contratação de terceiros: o Departamento de Logística e Finanças (DLF) e o Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal (DSAP).

Vários fatores podem interferir na percepção acerca da eficiência e eficácia das contratações públicas, como falta de recursos, falta de projetos, falta de divulgação das contratações. Existe uma transparência passiva as informações ficam divulgadas no portal eletrônico da organização, bem como é possível ter acesso a informações por meio de pedido de informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

A partir de pesquisa bibliográfica é possível perceber que outros trabalhos já se dedicaram à investigação da percepção de eficiência e eficácia em contratações públicas. Dentre esses trabalhos, Oliveira (2015, p. 131) concluiu que os processos de licitação são eivados de resquícios da burocracia no serviço público. Apontando a necessidade de aperfeiçoamento de tais processos, em conjunto com o planejamento adequado para se alcançar boas práticas de gestão melhorando a sua eficiência e eficácia à luz da “nova gestão pública e dos preceitos de governança pública.”

A quinta pergunta da Categoria foi 01 acerca da clareza de uma política de mitigação de conflitos de interesses na organização, *As políticas de mitigação de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização.*

**Gráfico 08: Categoria 01 Políticas e Controles Internos, pergunta 05**

Fonte: Elaboração própria.

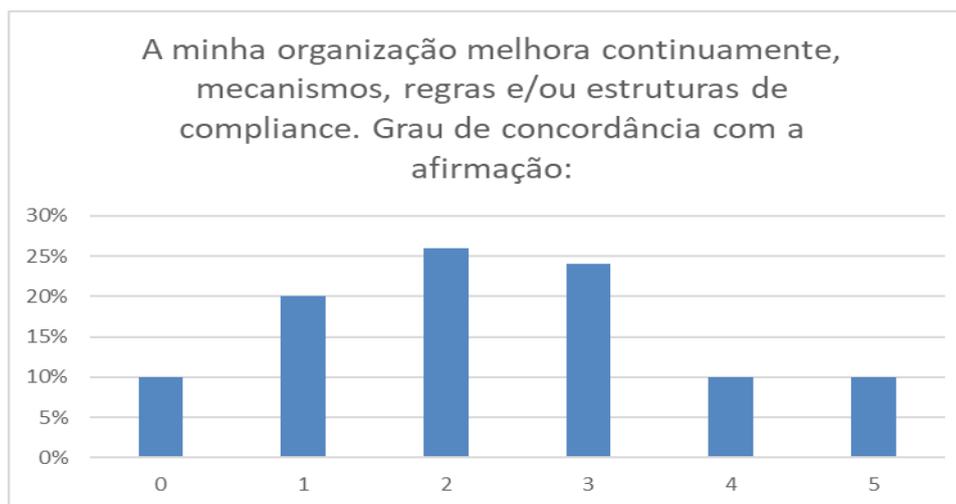
Quanto à percepção da mitigação de conflitos de interesses, 62% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 16%, 24% e 22%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 24%; e pontuação alta por apenas 14% dos entrevistados.

O fortalecimento das práticas e dos mecanismos de governança, bem como a institucionalização da política de *compliance*, são mecanismos mitigadores da corrupção e dos conflitos de interesse (GIRARDI; OLIVEIRA, 2019). As iniciativas institucionais nesse sentido ainda são incipientes e pouco divulgadas entre seus oficiais.

### 5.3 Categoria 02 Melhoria contínua

Quanto à melhoria contínua em organizações públicas, o sistema de integridade da administração pública federal brasileira, bem como o sistema de controle interno da administração pública federal no Brasil vem sendo modernizado de forma contínua desde o final dos anos 1980. O processo de melhoria inicia com a padronização e automatização de processos internos, o estabelecimento da política de controle interno e o papel de condutor desta política assumido pela Controladoria-Geral da União (OCDE, 2011).

Em relação à primeira pergunta da Categoria 02: *A minha organização melhora continuamente, mecanismos, regras e/ou estruturas de compliance*. A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 09: Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 01.**

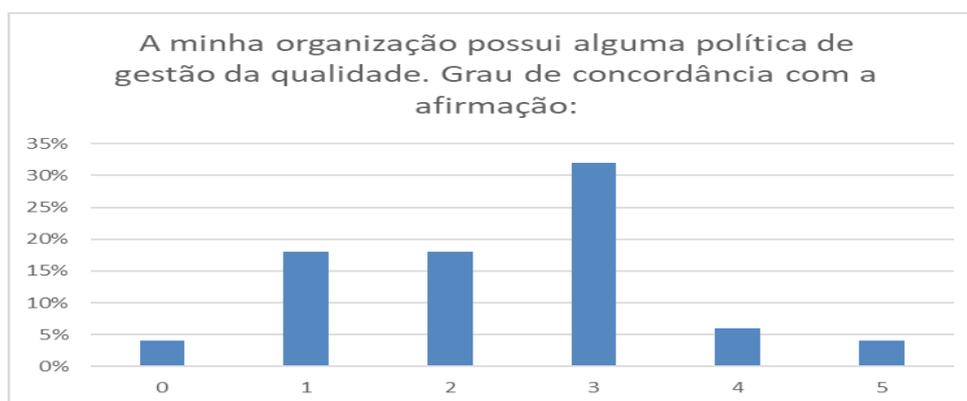
Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados em relação à melhoria contínua dos mecanismos, regras e/ou estruturas de *compliance*. A distribuição ficou da seguinte forma: 56% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 10%, 20% e 26%, pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 24% e pontuação alta apenas por 20% dos entrevistados.

Essa percepção com atribuição de baixa pontuação pode estar relacionada à divulgação das medidas, uma vez que apesar de serem recentes foi implantada na organização há dois anos e meio (junho de 2019) já seria tempo de os gestores da organização se adaptarem à política de *compliance*, ou, pelo menos, a conhecerem.

No sentido de necessidade de divulgação, Giovanini (2014) afirma ser necessário sistematizar o acompanhamento, a análise e o compartilhamento de informações de forma periódica a fim de se atingir todos os requisitos do sistema de *compliance*.

Em relação à segunda pergunta da Categoria 02: *A minha organização possui alguma política de gestão da qualidade*. A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

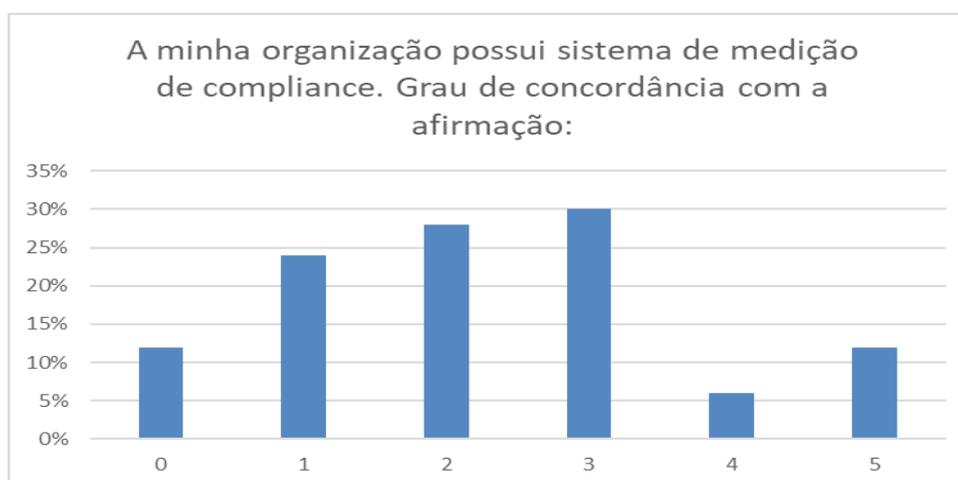
**Gráfico 10: Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 02.**

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à percepção dos entrevistados acerca da política de gestão da qualidade, os resultados ficaram bem distribuídos: 40% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 4%, 18% e 18%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 32% e pontuação alta por 28% dos entrevistados.

Do ponto de vista do planejamento, a PMDF possui sim um sistema de gestão da qualidade com previsão expressa em uma das nove iniciativas estratégicas relacionadas à implantação de práticas e de um Sistema de Gestão Estratégica. Nesse contexto, a implantação da Gestão da Qualidade está relacionada a uma dessas iniciativas. Mas como se observa nos resultados, ainda não se criou na organização uma cultura de gestão da qualidade entre seus gestores.

Em relação à terceira pergunta da Categoria 02: *A minha organização possui sistema de medição de compliance*. A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 11: Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 03.**

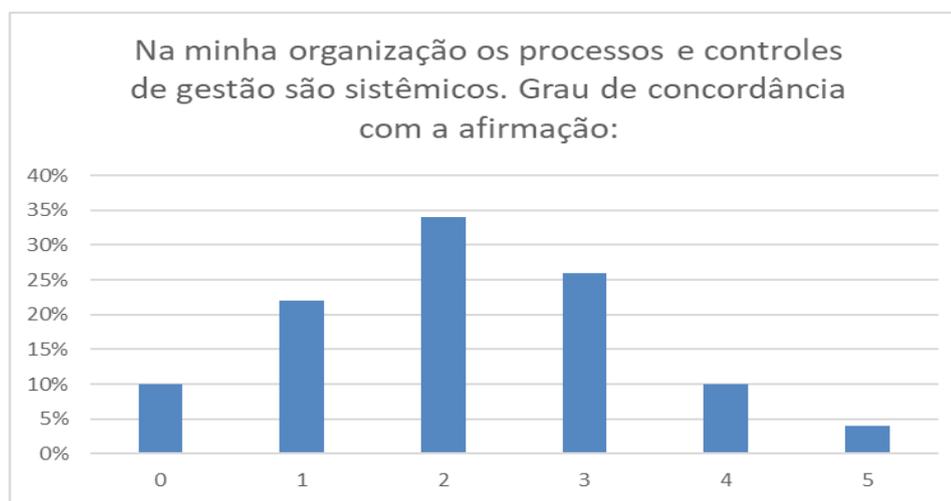
Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca de a organização possuir um sistema de medição de *compliance*: 64% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 12%, 24% e 28%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 30% e no caso de pontuação alta apenas 6% atribuíram nota 4 e ninguém dentre os entrevistados atribuiu pontuação 05.

Realmente não há implantado, nem mesmo como uma prática esporádica, um sistema de medição de *compliance*. E a medição é um fator muito importante na implantação da política de *compliance*, ao permitir que a todo o momento a organização investigue se a implementação do programa gerou os efeitos pretendidos (SERPA, 2016).

Em relação à quarta pergunta da Categoria 02: *Na minha organização os processos e controles de gestão são sistêmicos*. A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 12: Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 04.**



Fonte: Elaboração própria.

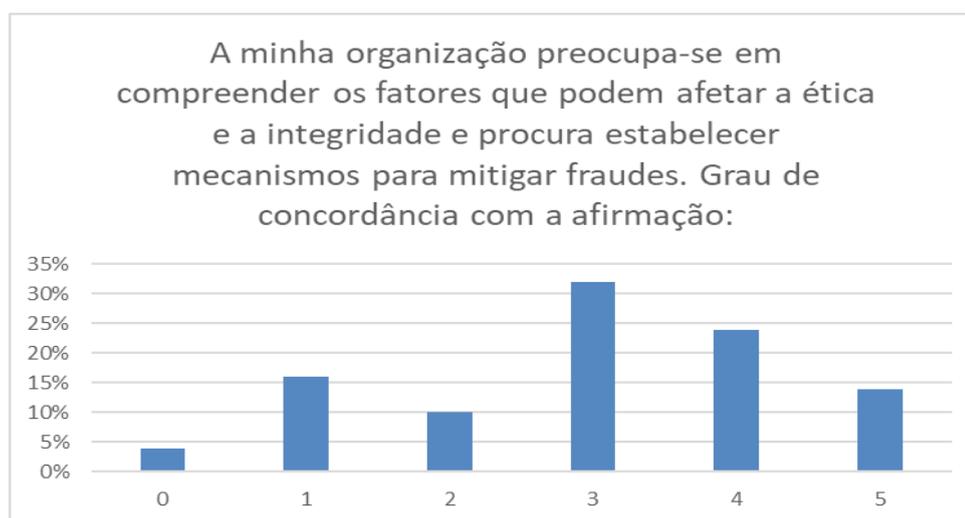
Quanto aos processos e controles de gestão serem sistêmicos, 60% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 4%, 22% e 34%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 26% e pontuação alta, consideradas 4 e 5 juntas, por apenas 14% dos entrevistados.

É possível notar que a organização possui estruturas como um Estado-Maior, e os departamentos, que a articulação entre essas estruturas poderia tornar os processos de controles de gestão sistêmicos. A própria implantação e institucionalização da Gestão da Qualidade, bem como governança pública e *compliance* poderiam auxiliar para conseguir alcançar um resultado nesse sentido. Portanto, apesar de existir estrutura e normas, falta a institucionalização e a relação entre os processos de controle de gestão de forma a se tornarem sistêmicos.

Em relação à quinta pergunta da Categoria 02: *A minha organização preocupa-se*

*em compreender os fatores que podem afetar a ética e a integridade e procura estabelecer mecanismos para mitigar fraudes.* A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 13: Categoria 02 Melhoria Contínua, pergunta 05.**



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à quinta pergunta da categoria 02, apenas 30% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 4%, 16% e 10%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 32% e pontuação alta por 38%, distribuídos 24% para a nota 5, e 14% para nota 4. Nesse ponto, houve uma distribuição equilibrada entre o que consideramos pontuação baixa, intermediária e alta.

Tal aperfeiçoamento nos mecanismos de controles de gestão passam por uma dimensão conceitual, que pode ser encontrada em Giovanini (2014) ao afirmar que o controle interno é um processo que contém, basicamente, os seguintes elementos:

ambiente de controle relacionado à cultura da empresa; avaliação e gerenciamento dos riscos, identificando-os; estabelecer medidas mitigadoras; atividade de controle, que são os processos que visam eliminar ou reduzir os riscos existentes; informação e comunicação, que facilitam a execução dos controles e garantem a sua utilidade; e monitoramento, que é a verificação periódica da efetividade dos controles implementados.

Os controles, a hierarquia e a disciplina são fortes nas instituições militares. O motivo da distribuição das respostas ficar equilibrado pode estar relacionado ao fato de que muitos dos mecanismos de controle que existem na corporação serem do ponto de vista correicional e comportamental. No contexto de todas as respostas anteriores, e pela falta de percepção dos entrevistados de alguns mecanismos de gestão existentes em normas internas, é possível compreender que em relação aos controles de gestão a instituição tenha a se

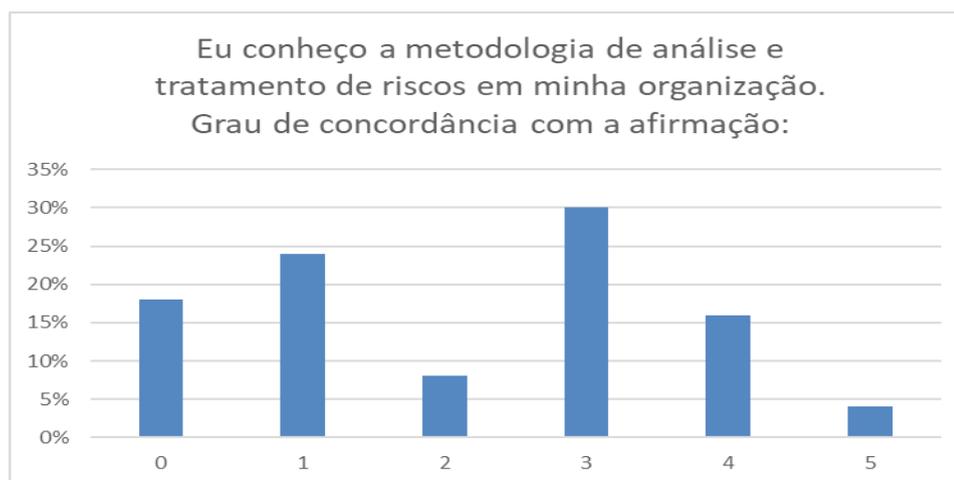
aperfeiçoar.

#### 5.4 Categoria 03 Avaliação de Risco

Em relação à implementação na administração pública do controle interno baseado no risco. Tem como objetivo assegurar que o controle da gestão seja proporcional às vulnerabilidades em potencial de cada órgão público. A partir de um processo sistemático e medidas adotadas no sentido de se mensurar o custo-benefício de cada risco assumido (OCDE, 2011).

Em relação à primeira pergunta da Categoria 03: *Eu conheço a metodologia de análise e tratamento de riscos em minha organização*. A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 14: Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 01.**



Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca do conhecimento possuído por eles da metodologia de análise e tratamento de riscos na organização teve que 50% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 18%, 24% e 8%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 30% e pontuação alta 20%, dos quais 16% atribuíram nota 4 e 4% atribuiu nota 05.

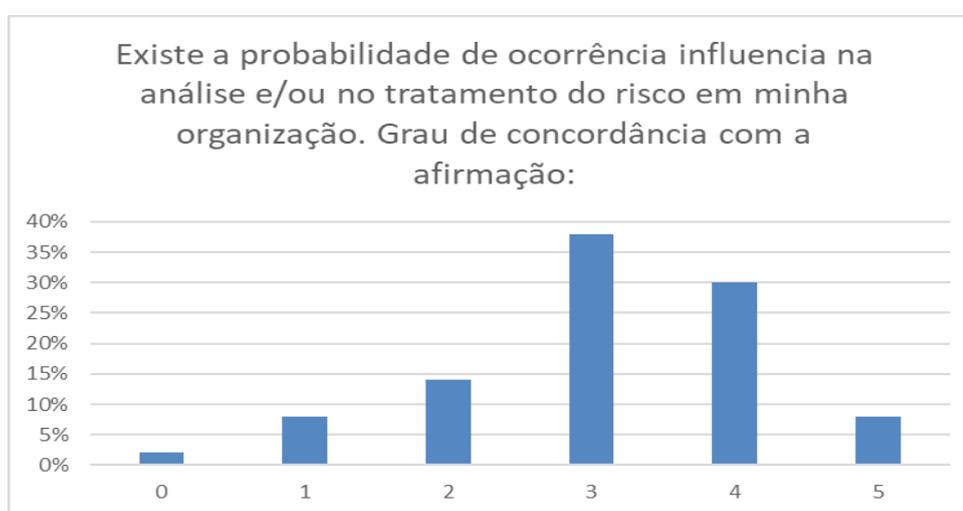
A Instrução Normativa Conjunta do MP/CGU nº 1 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União) em seu artigo primeiro dispõe que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança

no âmbito do Poder Executivo federal.

Por sua vez, a PMDF, também possui a normatização de uma metodologia de análise e tratamento de riscos desde 2014 por meio da Portaria nº 916/2014 que Institui o Sistema de Gestão de Riscos no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências. Provavelmente falta uma maior comunicação e treinamento dos seus gestores.

Em relação à segunda pergunta da Categoria 03: *Existe a probabilidade de ocorrência influencia na análise e/ou no tratamento do risco em minha organização.* A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 15: Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 02.**

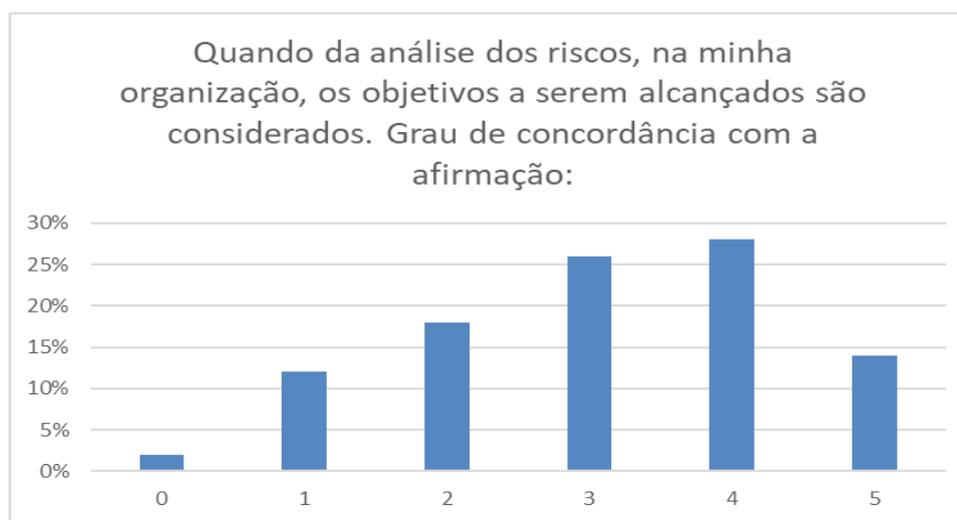


Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca da existência da probabilidade de ocorrência/ influência na análise e/ou no tratamento do risco em minha organização: 24% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 2%, 14% e 8%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 38% e pontuação alta por 38%, com 30% atribuindo nota 4 e 8% atribuíram nota 05.

Mais uma vez uma pontuação bem distribuída, uma resposta semelhante à pergunta anterior na qual perguntou acerca do conhecimento da metodologia de análise e tratamento de riscos em minha organização. Portanto, deve ser considerado que 50% das pessoas que responderam a essa pergunta admitiram anteriormente não ter um conhecimento satisfatório acerca da metodologia.

Em relação à terceira pergunta da Categoria 03: *Quando da análise dos riscos, na minha organização, os objetivos a serem alcançados são considerados.* A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

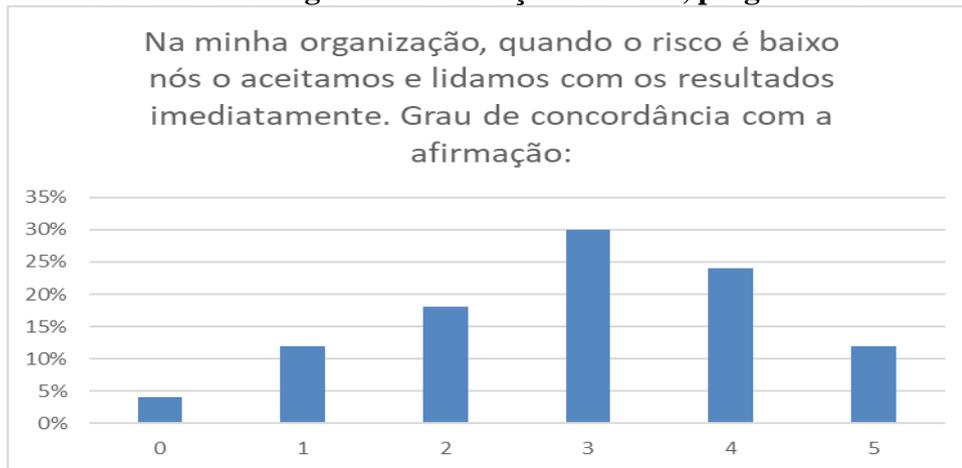
**Gráfico 16: Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 03.**

Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca da consideração dos objetivos a serem alcançados quando da análise do risco: 32% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 2%, 12% e 18%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 26% e pontuação alta foi atribuída por 42%; 28% atribuíram nota 4 e 14% atribuíram nota 05.

É necessário sempre determinar e compreender os objetivos antes de se discutir o risco, uma relação entre a finalidade que se pretende alcançar e o risco que se predispõe a assumir. Também é importante classificar os riscos como os inerentes, de mercado e residuais para que se dê a importância e o tratamento adequado (SERPA, 2016).

Na quarta pergunta da Categoria 03: *Na minha organização, quando o risco é baixo nós o aceitamos e lidamos com os resultados imediatamente.* A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

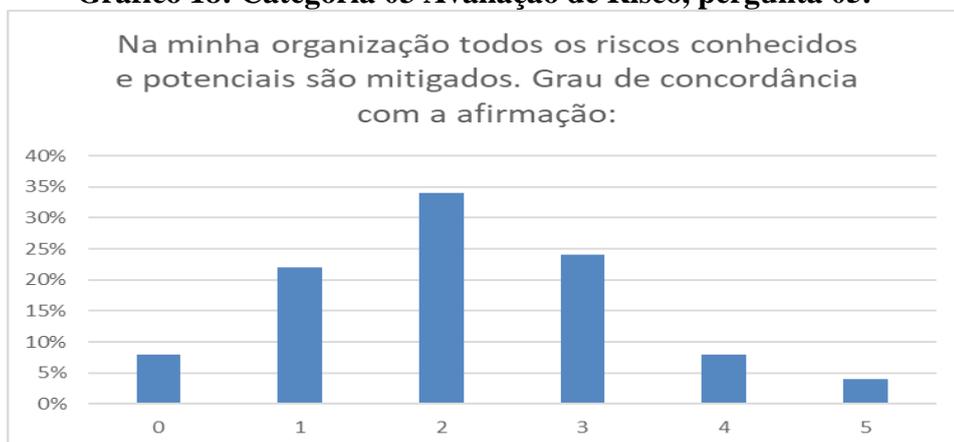
**Gráfico 17: Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 04.**

Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca da aceitação na organização quando o risco é baixo: 34% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 4%, 12% e 18%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 30% e pontuação alta foi atribuída por 36%, de forma que, 24% atribuíram nota 4 e 12% atribuíram nota 05.

Na metodologia de análise e gestão de risco adotada pela corporação no caso de risco baixo “Riscos baixos não requerem controles extras. Podem ser aceitos com os controles existentes. Devem ter monitoramento semestral.” (POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, 2014). O resultado evidencia falta de conhecimento, por parte dos entrevistados, quanto à metodologia de análise e gestão de riscos adotada pela organização.

Em relação à quinta pergunta da Categoria 03: *Na minha organização todos os riscos conhecidos e potenciais são mitigados*. A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 18: Categoria 03 Avaliação de Risco, pergunta 05.**

Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca do tratamento dispensado a todos os riscos conhecidos e potenciais em relação à sua mitigação: 54% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 8%, 22% e 34%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 34% e pontuação alta foi atribuída por 12% de forma que 8% atribuíram nota 4 e 4% atribuíram nota 05.

O padrão de respostas coincide com o que é preconizado pela metodologia adotada pela organização. Pois, como mencionado anteriormente os riscos classificados como baixos não requerem controles adicionais e são monitorados semestralmente.

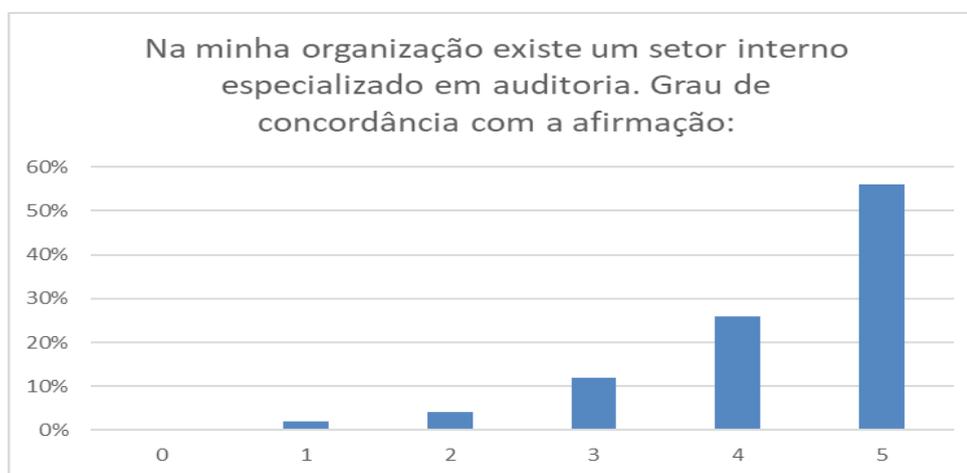
### 5.5 Categoria 04 Monitoramento e Auditoria

A auditoria é um procedimento que auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança (TCU, 2014).

Auditoria consiste em um exame apto a identificar se as atividades desenvolvidas na organização estão adequadas e em conformidade com as disposições legais e se ocorreu eficácia na implementação e que os trabalhos desenvolvidos objetivam, em última instância, a adequação da gestão de riscos operacionais, dos controles internos administrativos e do processo de governança organizacional (NEGRÃO; PONTELO, 2014).

Em relação à primeira pergunta da Categoria 04: *Na minha organização existe um setor interno especializado em auditoria.* A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 19: Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 01.**



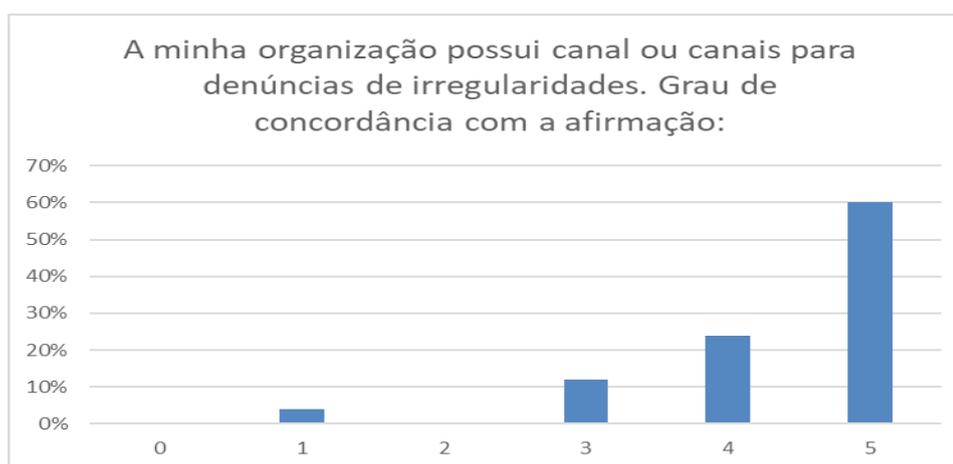
Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca da existência de um setor interno na organização, especializado em auditoria evidencia que 56% dos entrevistados atribuíram pontuação 5, a mais alta; somando-se a pontuação 4 para se chegar ao resultado considerado no como pontuação alta, temos 82%, pois a pontuação 4 somou 26%. As pontuações baixas 0, 1 e 2, respectivamente foram 0% (nenhum), 2% e 12%, portanto, a pontuação baixa somou 14%. Pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 12%.

De fato, na estrutura do Departamento de Controle e Correição existe a Auditoria, chefiada por um Tenente-coronel Auditor. Além das auditorias e processos de controle interno como a elaboração dos relatórios de gestão e de auditorias o órgão ainda é o responsável pelo contato com os órgãos de controle externo como os Tribunais de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Controladoria-Geral do Distrito Federal. Todos esses órgãos de controle interno são atuantes no controle da PMDF devido à natureza híbrida das suas fontes de recursos, com recursos oriundos da União, do Distrito Federal e de convênios com órgãos federais e distritais.

Em relação à segunda pergunta da Categoria 04: *A minha organização possui canal ou canais para denúncias de irregularidades*. A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 20: Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 02.**



Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca da organização possuir canal ou canais de denúncias de irregularidades: 60% dos entrevistados atribuíram pontuação 5, a maior possível; somando-se a pontuação 4 para se chegar ao resultado considerado no presente trabalho como pontuação alta, temos 84%, pois a pontuação 4 somou 24%. As pontuações baixas 0, 1 e 2,

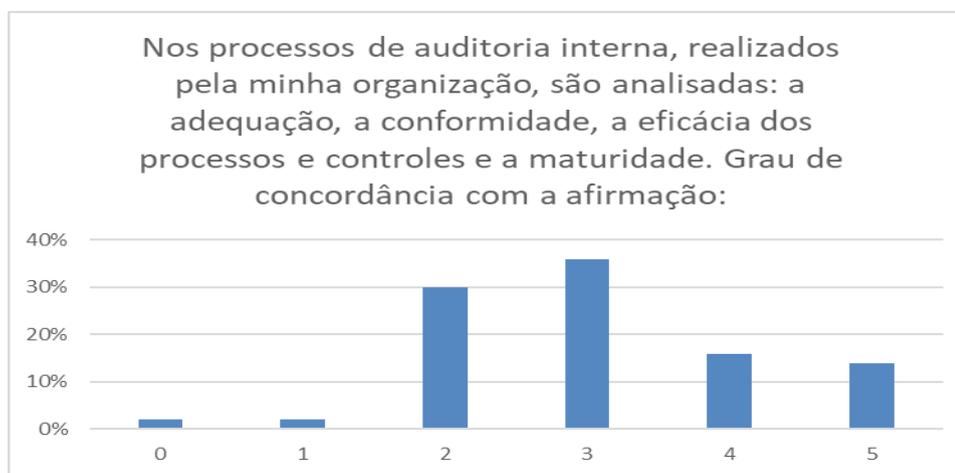
respectivamente foram 0% (nenhum), 4% e 0% (nenhum). Portanto, a pontuação baixa somou 14%. Pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 12%.

Apesar de poder retratar melhor a realidade o padrão de resposta se aproximou do esperado. Pois, de fato, a PMDF possui canais de denúncias de irregularidades. Além da ouvidoria e da corregedoria do GDF a PMDF possui a sua própria corregedoria atualmente vinculada ao Departamento de Controle e Correição e possui ainda uma ouvidoria própria.

A Ouvidoria da PMDF é um canal de recebimento de denúncias. Foi criada por meio do Decreto do GDF nº. 17.308, de abril de 1996 e regulamentada como Órgão de Direção Setorial da PMDF pelo Decreto GDF nº 31.793, de 11 de junho de 2010, com o objetivo de estabelecer ações que fortalecessem os laços de cooperação entre a Polícia Militar do DF e a comunidade.

Em relação à terceira pergunta da Categoria 04: *Nos processos de auditoria interna, realizados pela minha organização, são analisadas: a adequação, a conformidade, a eficácia dos processos e controles e a maturidade.* A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 21: Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 03.**



Fonte: Elaboração própria.

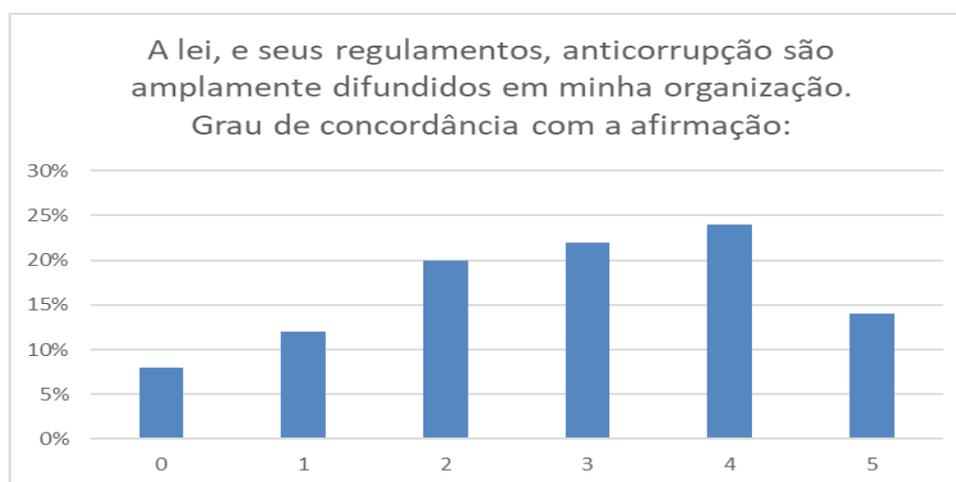
A percepção dos entrevistados nos processos de auditoria interna, realizados pela minha organização, são analisadas assim: a adequação, a conformidade, a eficácia dos processos e controles e a maturidade 34% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 2%, 2% e 30%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 36% e pontuação alta foi atribuída por 30%, de forma que 16% atribuíram nota 4 e 14% atribuíram nota 05.

A PMDF procurou regulamentar e padronizar os processos de auditoria por meio

da Portaria 1.128 de 25 de maio de 2020, a qual regulamenta o Sistema Integrado de Justiça, Disciplina, Auditoria, Ouvidoria e Atividade Correcional naPMDF - SIJUD, bem como o Sistema de Gestão Correcional – SGC. Porém, esse documento e nenhum outro de ampla divulgação evidencia como se dão os processos de auditoria interna. Mas, pela análise dos relatórios de auditoria publicados pela instituição, é possível verificar que a resposta é afirmativa.

Em relação à quarta pergunta da Categoria 04: *A lei, e seus regulamentos, anticorrupção são amplamente difundidos em minha organização.* A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 22: Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 04.**



Fonte: Elaboração própria.

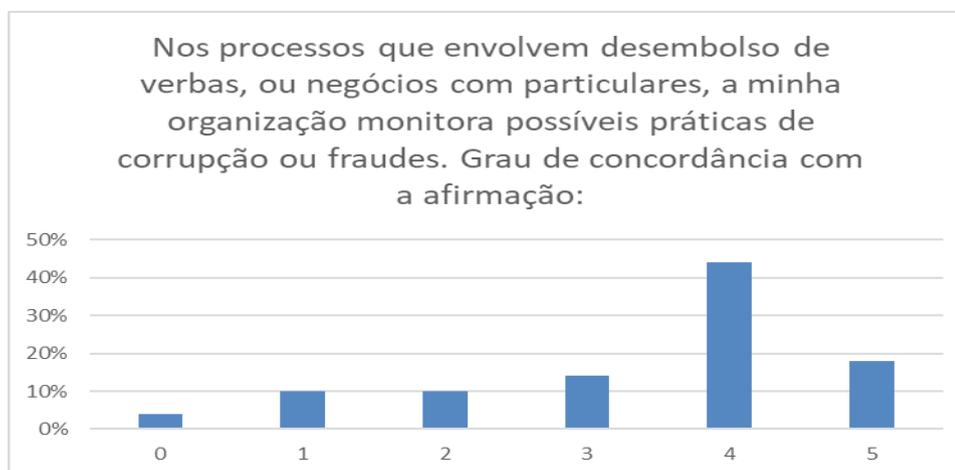
A percepção dos entrevistados acerca da divulgação da lei, e seus regulamentos, anticorrupção na organização. Tivemos que 40% dos entrevistados atribuíram pontuação baixa, 0, 1 e 2, respectivamente com 8%, 12% e 20%; pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 22% e pontuação alta foi atribuída por 38%, de forma que 24% atribuíram nota 4 e 14% atribuíram nota 05.

Segundo a CGU (2015) para uma ampla e efetiva divulgação do programa de integridade, deve-se também elaborar plano de comunicação e treinamento, com estratégias específicas para os diversos públicos da organização. A PMDF não aderiu a esse tipo de estratégia, nem mesmo em seu repositório de normas onde são divulgadas as suas portarias, decretos, leis federais e distritais relacionadas à corporação, pela busca do fragmento “corrupção” não há o retorno de nenhuma norma.

Em relação à quinta pergunta da Categoria 04: *Nos processos que envolvem*

*desembolso de verbas, ou negócios com particulares, a minha organização monitora possíveis práticas de corrupção ou fraudes.* A distribuição das respostas pode ser observada no gráfico.

**Gráfico 23: Categoria 04 Monitoramento e Auditoria, pergunta 05.**



Fonte: Elaboração própria.

A percepção dos entrevistados acerca do monitoramento de possíveis práticas de corrupção ou fraudes pela organização nos processos que envolvem desembolso de verbas, ou negócios com particulares: 62% dos entrevistados atribuíram pontuação alta, 4 e 5, respectivamente com 44% e 18%, pontuação intermediária, 3, foi atribuída por 14% e pontuação baixa, 0, 1 ou 2, foi atribuída por 24%, respectivamente, 4%, 10% e 10%.

Como mencionado na resposta anterior, sequer as leis anticorrupção são divulgadas internamente na corporação. Apesar disso, por sua característica militar a PMDF possui uma corregedoria com competência e estrutura para investigar crimes militares e um Centro de Inteligência que monitora as atividades dos policiais militares. Mas, no que tange à prevenção de práticas de corrupção não é possível afirmar que há uma atuação sistemática e integrada no âmbito organizacional.

Por fim, apresentamos um quadro com as médias das categorias obtidas nas vinte questões aplicadas:

**Quadro 2: Médias das Respostas**

Pergunta	Média
<b>Categoria 01 Políticas e Controles Internos (média da categoria 2,22)</b>	
O Código de Ética da minha organização está atualizado de acordo com a nova lei anticorrupção brasileira. Grau de concordância com a afirmação:	2,16

A minha organização já implementou um programa de <i>compliance</i> . Grau de concordância com a afirmação:	2,04
A minha organização prepara a construção, a elaboração, a aprovação e a divulgação das políticas de controle interno. Grau de concordância com a afirmação:	2,64
Na minha organização as práticas de contratação de terceiros são eficientes e eficazes. Grau de concordância com a afirmação:	2,28
As políticas de mitigação de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização. Grau de concordância com a afirmação:	1,98
<b>Categoria 02 Melhoria contínua (média da categoria 2,44)</b>	
A minha organização melhora continuamente mecanismos, regras e/ou estruturas de <i>compliance</i> . Grau de concordância com a afirmação:	2,34
A minha organização possui alguma política de gestão da qualidade. Grau de concordância com a afirmação:	2,68
A minha organização possui sistema de medição de <i>compliance</i> . Grau de concordância com a afirmação:	1,94
Na minha organização os processos e controles de gestão são sistêmicos. Grau de concordância com a afirmação:	2,28
A minha organização preocupa-se em compreender os fatores que podem afetar a ética e a integridade e procura estabelecer mecanismos para mitigar fraudes. Grau de concordância com a afirmação:	2,98
<b>Categoria 03 Avaliação de risco (média da categoria 2,68)</b>	
Eu conheço a metodologia de análise e tratamento de riscos em minha organização. Grau de concordância com a afirmação:	2,14
Existe a probabilidade de ocorrência influencia na análise e/ou no tratamento do risco em minha organização. Grau de concordância com a afirmação:	3,1
Quando da análise dos riscos, na minha organização, os objetivos a serem alcançados são considerados. Grau de concordância com a afirmação:	3,08
Na minha organização, quando o risco é baixo nós o aceitamos e lidamos com os resultados imediatamente. Grau de concordância com a afirmação:	2,94
Na minha organização todos os riscos conhecidos e potenciais são mitigados. Grau de concordância com a afirmação:	2,14
<b>Categoria 04 Monitoramento e auditoria (média da categoria 3,58)</b>	



Na minha organização existe um setor interno especializado em auditoria. Grau de concordância com a afirmação:	4,3
A minha organização possui canal ou canais para denúncias de irregularidades. Grau de concordância com a afirmação:	4,36
Nos processos de auditoria interna, realizados pela minha organização, são analisadas: a adequação, a conformidade, a eficácia dos processos e controles e a maturidade. Grau de concordância com a afirmação:	3,04
A lei, e seus regulamentos, anticorrupção são amplamente difundidos em minha organização. Grau de concordância com a afirmação:	2,84
Nos processos que envolvem desembolso de verbas, ou negócios com particulares, a minha organização monitora possíveis práticas de corrupção ou fraudes. Grau de concordância com a afirmação:	3,38

Fonte: Elaboração própria.

A partir das análises de cada questão no contexto de sua categoria, base no referencial teórico, e na documentação pesquisada, evidenciou-se que a PMDF atualmente utiliza várias práticas de gestão, de *compliance* e de apoio à governança pública. Porém, tais práticas precisam ser amadurecidas entre os gestores organizacionais, melhor difundidas e, por fim, melhores institucionalizadas para aumentar a eficiência na gestão pública aplicada à PMDF.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2011 a Polícia Militar do Distrito Federal vem implantando gradualmente um sistema de gestão estratégica, a partir da elaboração de um plano estratégico, planos diretores, plano de metas. Em seu plano estratégico, encontramos a definição do negócio, dos valores, da missão e da visão institucional. Dentre os objetivos estratégicos há o objetivo de aprimoramento da cultura estratégica na PMDF que se desdobra no aprimoramento da governança pública, análise de riscos e *compliance* na Corporação.

Porém, nesse processo histórico de aperfeiçoamento dos processos, mecanismos e estruturas de gestão, tanto a governança, como a análise de riscos e o *compliance* tiveram que ser inicialmente implantados. Quanto ao objeto de estudo do presente trabalho a política institucional de *compliance* foi implantada por meio da Portaria PMDF 1.095 de 06 de junho de 2019.

O presente trabalho teve o objetivo de compreender as práticas de *compliance* público enquanto ferramentas de gestão estratégica na Polícia Militar do Distrito Federal. Para



isso, buscou referencial teórico acerca da nova gestão pública ou modelo gerencial procurando contextualizar a modernização das práticas, ferramentas e estruturas da gestão pública brasileira. Em seguida, analisou referencial teórico acerca do *compliance* público e finalizando o referencial teórico discorreu acerca do sistema de gestão estratégica em processo de consolidação na PMDF.

Na parte empírica da pesquisa, aplicou-se questionário semiestruturado a cinquenta oficiais da PMDF captando a percepção destes oficiais em relação a quatro dimensões da política institucional de *compliance*. Na primeira dimensão, foi avaliada a percepção acerca das políticas e controles internos. Na segunda dimensão, a melhoria contínua, na terceira dimensão a avaliação de riscos e na quarta e última dimensão o monitoramento e a auditoria.

Dessa forma, o objetivo geral e os objetivos específicos foram alcançados com o presente trabalho. Foi possível compreender que na gestão pública moderna o *compliance* é um sistema que deve necessariamente ser adotado pelos órgãos e entidades da administração pública como um dos pilares da governança pública e no sentido de aumentar a integridade, a transparência, o controle e melhorar os resultados e a imagem das organizações.

A PMDF do ponto de vista estratégico e normativo aderiu às recomendações de órgãos de controle externo como a CGU e o TCU. Porém, pelas respostas apresentadas pela amostra de seus gestores entrevistados no presente trabalho, a política institucional de *compliance* não foi suficientemente divulgada a ponto de os gestores perceberem a sua existência. Para que esse quadro seja revertido e a política de *compliance* possa ser percebida pelos gestores, bem como, se torne efetiva, algumas medidas são necessárias, como treinamento e comunicação objetivando todos os colaboradores da organização. Bem como a criação de estruturas relacionadas à política de *compliance*, com a atribuição de funções de *compliance* para determinados agentes públicos na estrutura organizacional.

A pesquisa teve como limitação a parcela da amostra que, apesar de ser significativa, do ponto de vista estatístico enquanto amostra acabou atingindo um percentual maior de oficiais superiores em especial no posto de major. Provavelmente esse viés tenha se dado em decorrência do curto período que o questionário ficou aberto para respostas. Além do tempo exíguo, o resultado pode ter sido influenciado pelo ciclo hierárquico frequentado pelo pesquisador. Outra limitação do trabalho se refere ao fato de que não pretendeu medir o nível de *compliance* na organização.

Quanto à agenda de pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar a amostra fazendo-se amostragem por postos ou até mesmo uma pesquisa censitária acerca da percepção dos oficiais da PMDF quanto à implantação da política de *compliance* na organização. Outra



---

pesquisa para aprofundamento da discussão seria possível aumentando o escopo do questionário, na presente pesquisa foram vinte perguntas, mas é possível encontrar pesquisas com até setenta perguntas. Além disso, será necessário um momento em que alguma pesquisa científica mensure o nível de *compliance* na organização .



---

**REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 1997.

ANDRADE, Lucinéia Aparecida Vieira de; MORAES de, Marcela Barbosa. O USODO QUESTIONÁRIO COMO INSTRUMENTO DE PESQUISA NA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DO COMPLIANCE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS. *Latin American Journal of Business Management*, v. 8, n. 2, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal** nº 1, de 05 de outubro de 1988. Constituição Federal. 1. ed. Brasília, BRASIL, 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.846**, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm)>. Acesso em 14 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.303**, de 30 de junho de 201. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm)>. Acesso em 14 dez. 2021.

CARVALHO, Antonio Ferreira de. **Análise da aplicabilidade do compliance na administração pública.** 2018.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: Do Movimento Gerencialista ao Pós-NPM.** Texto para Discussão, n. 2319, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2319.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf)>. Acesso em: 20 nov. de 2021.

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo.** São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

COELHO, Claudio. Compliance na Administração Pública: Uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi.** v. 3, n. 1, p. 75-95. 2016.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto 39.736** de 28 de março de 2019 que “Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. 2019

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática.** São Paulo, 2014.

GIRARDI, Jeferson; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública.

---



RAGC, v. 7, n. 27, p. 59-72. 2019.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, 1995.

IBGC. **Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista**. 2015, p. 34. Disponível em: <[http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Arquivos\\_Site/Caderno14.PDF](http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Arquivos_Site/Caderno14.PDF)> Acesso em 4 jan. 2022.

KANAANE, Roberto.; FIEL FILHO, Alécio.; FERREIRA, Maria. das Graças. (org.). **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, Grupo GEN, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas; Grupo GEN, 2016.

NEGRÃO, Célia Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. **Compliance, Controles Internos e Riscos: a importância da área de gestão de pessoas**. Distrito Federal, 2014.

NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press, 2011.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. 2011, p. 30. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da#ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>>. Acesso em 29 nov. 2021

OLIVEIRA, Isaac Gezer Silva de. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015.

PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D. (Ed.). *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?*. Princeton University Press, 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 7, 1996.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. PMDF. Polícia Militar do Distrito Federal. Portaria nº 742/2011. **Plano Estratégico 2011-2022**. 2. ed. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. PMDF **Portaria nº 1095** de 06 de junho de 2019 Estabelece a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal e institui o Comitê Interno de Governança da PMDF (CIG). 2019.

SANTOS, Mariana Costa dos. COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A NATUREZA DO INSTITUTO NO SETOR PÚBLICO DIANTE DE OUTROS MECANISMOS DE CONTROLE. **Lex Cult Revistado CCJF**, [S.l.],

v. 3, n. 2, p. 94-108, out. 2019. ISSN 2594-8261. Disponível em: <<http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/LexCult/article/view/241>>. Acesso em: 06 jan. 2022. doi: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v3n2p94-108>.

SERPA, Alexandre da Cunha. **Compliance Descomplicado**. São Paulo: CCPE, 2016

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação** – 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005.

SOUZA, Silvia Regina; SOUZA-LIMA, Sandra Maciel. APLICABILIDADE DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FACE O MOMENTO POLÍTICO ATUAL BRASILEIRO. **Percursos**, v. 1, n. 24, p. 1-22, 2018.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2014

## 7 APÊNDICE QUESTIONÁRIO APLICADO AOS ENTREVISTADOS

06/01/2022 10:43

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

## ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Este roteiro de entrevistas é parte integrante do Trabalho de Conclusão do Curso da Altos Estudos para Oficiais, do Instituto Superior de Ciências Policiais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Estratégica em Segurança Pública, que tem por tema: "COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO ESTRATÉGICA NA EXECUÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PELA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL".

Este instrumento tem por objetivo compreender o nível de percepção que os Oficiais possuem em relação às estruturas, práticas e mecanismos de compliance na PMDF. Pesquisa realizada pelo MAJ QOPM Leandro Rodrigues Doroteu sob a orientação do CEL QOPM Bilmar Angelis de Almeida Ferreira.

Para tanto, solicito-vos que responda livremente às questões propostas abaixo:

**\*Obrigatório**

### CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

1. Nome

\_\_\_\_\_

2. Posto \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Coronel
- Tenente-Coronel
- Major
- Capitão
- 1º Tenente
- 2º Tenente

[https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t\\_fi2\\_vUkiBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t_fi2_vUkiBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit)

1/10

06/01/2022 10:43

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

## 3. Formação Escolar (marque apenas o correspondente à sua maior titulação) \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Graduação
- Pós-Graduação (especialização)
- Pós-Graduação (especialização) em andamento
- Mestrado Concluído
- Mestrado em Andamento
- Doutorado Concluído
- Doutorado em Andamento

## 4. Tipo de atividade de atuação (predominante) \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Atividade fim
- Atividade meio

Categoria 01  
Políticas e Controles  
Internos

O Grau de concordância com a afirmação varia de 0 a 5, onde 0 corresponde a Discordo Totalmente e 5 a Concordo Totalmente.

## 5. O Código de Ética da minha organização está atualizado de acordo com a nova lei anticorrupção brasileira. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

[https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t\\_f12\\_vUkIBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t_f12_vUkIBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit)

2/10

06/01/2022 10:43

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

6. A minha organização já implementou um programa de compliance. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

7. A minha organização prepara a construção, a elaboração, a aprovação e a divulgação das políticas de controle interno. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

8. Na minha organização as práticas de contratação de terceiros são eficientes e eficazes. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

[https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t\\_fl2\\_vUkIBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t_fl2_vUkIBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit)

3/10

06/01/2022 10:43

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

9. As políticas de mitigação de conflitos de interesses são claras e definidas na minha organização. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

Categoria 02  
Melhoria  
continua

O Grau de concordância com a afirmação varia de 0 a 5, onde 0 corresponde a Discordo Totalmente e 5 a Concordo Totalmente.

10. A minha organização melhora continuamente, mecanismos, regras e/ou estruturas de compliance. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

[https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t\\_fi2\\_vUkIBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t_fi2_vUkIBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit)

4/10



06/01/2022 10:43

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

11. A minha organização possui alguma política de gestão da qualidade. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

12. A minha organização possui sistema de medição de compliance. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

13. Na minha organização os processos e controles de gestão são sistêmicos. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

[https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t\\_fl2\\_vUkiBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t_fl2_vUkiBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit)

5/10

06/01/2022 10:43

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

14. A minha organização preocupa-se em compreender os fatores que podem afetar a ética e a integridade e procura estabelecer mecanismos para mitigar fraudes. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

Categoria 03  
Avaliação de  
risco

O Grau de concordância com a afirmação varia de 0 a 5, onde 0 corresponde a Discordo Totalmente e 5 a Concordo Totalmente.

15. Eu conheço a metodologia de análise e tratamento de riscos em minha organização. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

[https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t\\_fl2\\_vUkIBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t_fl2_vUkIBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit)

6/10

06/01/2022 10:43

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

16. Existe a probabilidade de ocorrência influencia na análise e/ou no tratamento do risco em minha organização. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

17. Quando da análise dos riscos, na minha organização, os objetivos a serem alcançados são considerados. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

18. Na minha organização, quando o risco é baixo nós o aceitamos e lidamos com os resultados imediatamente. Grau de concordância com a afirmação: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- 0  
 1  
 2  
 3  
 4  
 5

[https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t\\_fl2\\_vUkiBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAvwY9L1t_fl2_vUkiBD5hiPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit)

7/10

06/01/2022 10:43

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

24. Nos processos que envolvem desembolso de verbas, ou negócios com particulares, a minha organização monitora possíveis práticas de corrupção ou fraudes. Grau de concordância com a afirmação: \*

Marcar apenas uma oval.

- 0
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

[https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAwwY9L1t\\_f12\\_vUkIBD5hIPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit](https://docs.google.com/forms/d/1dBquxdAwwY9L1t_f12_vUkIBD5hIPGgqTnU4Dd9kSPQ/edit)

10/10



---

## A EFETIVIDADE DA INVESTIGAÇÃO DE VIDA PREGRESSA PERANTE O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ) E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (TJDFT)

Felipe Barroso Gonçalves<sup>1</sup>  
Hugo Leonardo Rodrigues Viana de Oliveira<sup>2</sup>  
Luciano Loiola da Silva<sup>3</sup>

### RESUMO

Este trabalho trata da efetividade da investigação de vida pregressa em face do posicionamento dos tribunais: Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Tal abordagem se faz necessária devido ao grande número de candidatos contraindicados na avaliação de vida pregressa pelas instituições, mas que continuam no certame por entendimentos variados da justiça brasileira, o que ocasiona, muitas vezes, o ingresso às instituições de Segurança Pública de pessoas com envolvimento criminoso ou conduta social incompatível com a função. O objetivo geral deste estudo é analisar a jurisprudência dos tribunais e avaliar a efetividade da vida pregressa realizada pelos órgãos de segurança, bem como o dano ocasionado às instituições de segurança, seus membros e à sociedade como um todo, tendo em vista o acesso de pessoas que não teriam uma vida pregressa compatível com alguém que almeja compor um órgão de segurança, mas que conseguem isso com o aval da justiça. Este propósito será conseguido a partir da revisão bibliográfica e de pesquisa jurisprudencial, perpassando por doutrinadores na área do Direito e da Inteligência de Segurança Pública. Ademais, a metodologia empregada será a exploratória, composta pela coleta de acórdãos no intuito de identificar o posicionamento jurisprudencial contrário ou favorável à decisão administrativa. O estudo, por fim, evidenciou a relevância da investigação social e o total apoio do Judiciário nas suas decisões, carecendo de uma atenção especial voltada à maneira como é realizada a investigação social de forma a embasar a decisão administrativa e judicial.

**Palavras-chave:** Sindicância de Vida Pgressa. Investigação Social. Efetividade da investigação social. Jurisprudência.

---

<sup>1</sup> Major da Polícia Militar do Distrito Federal, bacharel em Direito pelo UniCEUB, graduado em Ciências Policiais pela Academia de Polícia Militar de Brasília/PMDF, Especialista em Gestão em Segurança Pública pelo ISCP/PMDF. Especialista em Inteligência de Segurança Pública pelo ISCP/PMDF. Especialista em Direito Penal e Criminologia pela PUC/RS. E-mail: felipe8484@hotmail.com.

<sup>2</sup> Major da Polícia Militar do Distrito Federal, bacharel em Direito pela UDF, graduado em Ciências Policiais pela Academia de Polícia Militar de Brasília/PMDF, Especialista em Gestão em Segurança Pública pelo ISCP/PMDF. Especialista em Inteligência de Segurança Pública pelo ISCP. E-mail: hugolrvo@hotmail.com.

<sup>3</sup> Orientador: Major da Polícia Militar do Distrito Federal. Doutor em Direito e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra (UC), Especialista em Direito Público pela UCB, Especialista em Segurança Pública e Cidadania pela UNB, Especialista em Gestão em Segurança Pública pelo ISCP/PMDF, Especialista em Direito Administrativo pela UC, Especialista em Sociologia pela UC, Especialista em Gestão Estratégica em Segurança Pública pelo ISCP/PMDF, Bacharel em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar de Brasília/PMDF e Bacharel em Direito pela UCB. E-mail: luciano.silva@iscp.edu.br.



---

**THE EFFECTIVENESS OF LIFE RESEARCH PREGRESSES BEFORE  
THE STJ AND TJDFT**

**ABSTRACT**

This paper deals with the effectiveness of previous life research in the face of the position of the courts: Superior Court of Justice (STJ) and the Court of Justice of the Federal District and Territories (TJDFT). Such an approach is necessary due to the large number of candidates that are contraindicated in the evaluation of past life by the institutions, but which continue in the contest due to varying understandings of the Brazilian justice, which often leads to access to security by people with involvement criminal. The objective is to analyze the damage caused to the PMDF, its members and society as a whole, in view of the access of people who would not have a previous life compatible with someone who wishes to enter a security institution. This task will be achieved through bibliographical and jurisprudential review, passing by indoctrinators in the area of Law and Intelligence of Public Security. In addition, the methodology employed will be exploratory, consisting of the collection of judgments in order to identify the jurisprudential position contrary or favorable to the administrative decision. Finally, the study showed the relevance of social investigation and the full support of the judiciary, requiring special attention focused on how to conduct the investigation in order to support the administrative and judicial decision.

**Keywords:** Past Life Inquest. Social Research. Jurisprudence.

## 1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Distrito Federal tem evoluído na forma de execução do seu trabalho, se adaptando às novas legislações e procedimentos administrativos, com o intuito de aprimorar o serviço prestado à sociedade brasiliense.

Desta forma, a Instituição tem buscado, para ingresso em seus quadros funcionais, indivíduos com particularidades e possuidores de determinadas características mínimas para que se tenha uma Polícia Militar com máxima efetividade consentânea aos anseios da sociedade que clama por segurança. Para tanto, a boa seleção dos candidatos é fundamental para que o prestador de serviço (policia militar) possa estar alinhado aos anseios sociais e ter capacidade intelectual e moral de receber a preparação necessária para o exercício da função com excelência.

O concurso público para as instituições policiais é cada dia mais concorrido e dispõe de candidatos com os mais diversos interesses. Não é apenas o salário, a função ou a estabilidade que despertam interesse dos aspirantes às vagas. Grupos criminosos, pessoas de caráter duvidoso ou com algum tipo de incompatibilidade com a atividade de Segurança Pública podem ter interesse em compor as forças policiais, seja para instalar uma célula criminosa, operando a favor do crime, ou para se esconder e ter liberdade de praticar atividades obscuras.

O edital desse tipo de concurso público prevê que os candidatos sejam submetidos à fase do certame denominada “sindicância da vida pregressa e investigação social”. Nesse diapasão, esta etapa investigativa do concurso é de vital importância para que as Corporações possam fazer um verdadeiro “filtro” de quem ingressa em suas fileiras. Por isso, o serviço de Inteligência presta primordial papel nesse contexto, pautando tal ato administrativo pela seriedade e fidelidade aos fatos, prevenindo, identificando e neutralizando as ameaças em potencial, uma vez que a segurança interna da Corporação e sua imagem institucional dependem desse importante serviço.

Entretanto, a hermenêutica jurídica da legislação penal no país, realizada pelos tribunais brasileiros, no caso em questão o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), tem levado a interpretações variadas que. Tais interpretações sujeitam as Corporações a indivíduos que, em tese, deveriam ser contraindicados à composição de seu efetivo, sob pena de risco da segurança interna e de seus integrantes; bem como, pela inidoneidade moral do postulante ao cargo. Fatores esses que, normalmente, são fundamentais para compor os quadros dos órgãos de Segurança Pública.

Decerto, uma investigação de vida pregressa feita com esmero preserva a imagem



da Corporação no futuro e poupa trabalho, evitando, assim, procedimentos apuratórios ético-disciplinares posteriores ou, até mesmo, desligamento pelo cometimento de atividades delitivas.

Diante do exposto, este trabalho trata da efetividade da investigação de vida pregressa perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), e está relacionado à linha de pesquisa acadêmica “Polícia e Sociedade” do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre Polícia e Segurança Pública (CIEP).

Nesse contexto, o presente estudo busca responder à seguinte indagação: a efetividade da investigação de vida pregressa dos candidatos às forças de segurança é prejudicada em face das decisões dos TJDFT e STJ?

A partir de tal questionamento, o presente trabalho guia-se tendo por hipótese a assertiva de que, apesar da eficácia do trabalho realizado pelas equipes de inteligência na realização da investigação social, algumas decisões judiciais não corroboram com as conclusões adotadas, prejudicando a qualidade dos candidatos no certame realizado e o futuro da segurança interna *corporis*, assim como, com a qualidade do serviço prestado à sociedade.

Tal abordagem se impõe devido à crescente intervenção do Poder Judiciário nos atos administrativos referentes às decisões tomadas pela Administração Pública, trazendo ao corpo institucional candidatos considerados inaptos na investigação social, o que, invariavelmente, pode causar danos irreparáveis às instituições com a exposição de canais de comunicação, forma de execução de missões e vazamento de informações relevantes à Segurança Pública.

Ressalte-se que o principal objetivo deste estudo é analisar a existência de dano ou algum tipo de impacto ocasionado aos órgãos de segurança, em função das decisões tomadas pelos tribunais elencados e, sobretudo, prevenir novas demandas judiciais com o incremento da atividade de investigação social.

Esta tarefa será conseguida mediante a revisão bibliográfica e jurisprudencial. A metodologia, quanto à natureza, será a de um trabalho científico original; quanto ao objetivo, será o de uma pesquisa exploratória; quanto ao objeto, o de uma pesquisa bibliográfica; e quanto ao procedimento, será de pesquisa bibliográfica e documental.

A seguir será discutida: a efetividade da investigação de vida pregressa perante o Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

## 2 ASPECTOS RELEVANTES DA INVESTIGAÇÃO DE VIDA PREGRESSA

Não é novidade que alguns concursos públicos, em especial os de carreira policial,

trazem no processo seletivo uma fase denominada “investigação de vida pregressa”. Dependendo do edital, pode-se encontrar ainda diferentes expressões como “sindicância da vida pregressa e investigação social”, “averiguação de vida pregressa”, entre outras do mesmo tipo. Basicamente, esta fase tende a averiguar aspectos relativos à idoneidade moral do concursando e avaliar sua conduta perante a sociedade até aquele momento, considerando vários aspectos, ou seja, significa dizer que a banca organizadora do concurso ou o próprio órgão ou entidade que o promove poderá colher, dependendo da necessidade, diversas informações como suas relações pessoais e condutas no plano social e profissional.

Assim, o mais importante objetivo de se avaliar os antecedentes da vida dos candidatos de um cargo de alta relevância social, econômica e/ou jurídica, é chegar a indícios confiáveis de que essas pessoas possuem idoneidade moral, e apresentam bom comportamento civil e criminal para exercerem o cargo pretendido.

### **2.1 A investigação de vida pregressa no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF**

O acesso aos cargos públicos pressupõe o preenchimento de requisitos estabelecidos em lei, alguns claramente objetivos e outros subjetivos, como no caso da investigação social que tem um caráter relativamente subjetivo. O passado irrepreensível e a idoneidade moral inatacável são requisitos indispensáveis para o ingresso à Corporação, bem como ao exercício da atividade policial, e são apurados por meio de investigação nos mais variados âmbitos, quais sejam, social, criminal, cível, escolar, residencial e profissional. O que a sociedade espera é que o policial tenha um passado irretocável para exercer uma função tão importante.

Para tanto, o serviço de inteligência no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) realiza pesquisas detalhadas junto aos bancos de dados do Tribunal do Distrito Federal e Territórios - TJDF, Tribunal Regional Federal - TRF, INFOSEG, GENESIS, Banco Nacional de Mandado de Prisão - BNMP, dentre outros que se fizerem necessários. Também é efetuado levantamentos de dados biográficos junto aos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN, como a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, o Serviço de Inteligência do Exército Brasileiro, entre outros).

De posse das informações, é feita uma análise dos candidatos à admissão na PMDF objetivando a detecção, a identificação e/ou contraindicação de indivíduos que no decorrer de suas vidas tenham apresentado significativo desvio de conduta, podendo vir a causar futuras



vulnerabilidades à Corporação. Nessa fase, descobre-se, por exemplo, que o diploma apresentado era falso, que o candidato responde a processo criminal por homicídio, tráfico de drogas, entre outras situações que não são compatíveis com o que se espera de um servidor da Segurança Pública.

Os candidatos contraindicados têm a oportunidade e a garantia constitucional de recorrer da contraindicação administrativamente junto à banca organizadora do concurso. Caso este recurso não prospere, o candidato pode judicializar a demanda perante os tribunais brasileiros.

### 3 JURISPRUDÊNCIA – BREVES CONSIDERAÇÕES

Antes de adentrar ao tema propriamente dito e analisar a efetividade da investigação de vida pregressa no judiciário, é imprescindível discorrer sobre o controle jurisdicional dos atos administrativos, mecanismo de controle externo, instituído pela Constituição Federal de 1988, que em linhas gerais nada mais é do que a possibilidade de reexame ou revisão dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, ou seja, quando provocado legitimamente, compete à Justiça a verificação e análise no tocante à legalidade dos atos praticados pela Administração Pública.

Assim é que Seabra Fagundes (1957, p. 150) indica: "ao Judiciário não se submetem os interesses, que o ato administrativo contrarie, mas apenas os direitos individuais, acaso feridos por ele", ou seja, ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito da decisão tomada pelo administrador no exercício da discricionariedade. Cabe-lhes examiná-los tão somente sob o prisma da legalidade do ato ou da atividade administrativa. O mérito é de atribuição exclusiva da Administração (Poder Executivo) e o Poder Judiciário, nele penetrando, faria obra de administrador, violando destarte, o princípio de separação e independência dos poderes (FAGUNDES, 1957, p. 87).

Tal feito é realizado mediante uma decisão emitida em um processo judicial, em princípio, com efeito, unicamente inter partes<sup>4</sup>. No entanto, a interpretação judicial sobre aquele caso em concreto produz "referência processual" a outros processos judiciais posteriores, gerando assim a jurisprudência.

A jurisprudência<sup>5</sup> é o conjunto de decisões reiteradas dos tribunais sobre

<sup>4</sup> Decisão restrita unicamente àqueles que participaram da respectiva ação judicial.

<sup>5</sup> De acordo com Gangliano e Pamplona (2008, p. 18), a expressão jurisprudência possuía, no vernáculo brasileiro, o significado de "ciência do Direito", sendo ainda utilizada com tal acepção no sistema italiano. Ainda segundo o autor, atualmente o sentido de tal expressão consiste no conjunto de reiteradas decisões dos tribunais sobre

determinadas questões de direito. Apesar de não vinculantes, essas decisões proporcionam maior agilidade na aplicação do direito por parte das instâncias inferiores, o preenchimento de lacunas do direito e, até certa previsibilidade para as partes envolvidas do que ocorrerá com o caso concreto. Devido ao grande volume de concursos relacionados a área de Segurança Pública, que exigem a investigação social de vida pregressa, o tema do trabalho tem vasto espaço no judiciário estadual bem como nas instâncias superiores.

#### **4 JURISPRUDÊNCIA DO TJDFT COM RELAÇÃO AOS CANDIDATOS CONTRAINDICADOS**

A análise da matéria jurisprudencial merece especial atenção nos tribunais estaduais, que são os primeiros a ter contato com essa fase do certame. No âmbito da PMDF, toda e qualquer contraindicação ao ingresso de determinado candidato permite a ele, mediante livre iniciativa e discricionariedade, após esgotada a esfera administrativa, recorrer junto ao TJDFT, tribunal competente do Distrito Federal, sob pena do ato administrativo tornar-se legítimo, perfeito e sem possibilidade recursal. Assim, insta analisar o entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sob alguns aspectos e garantias constitucionais evidenciadas em suas decisões.

##### **4.1 Do princípio da presunção de inocência**

Como referido anteriormente, em um certame público para o preenchimento de cargos na área de Segurança Pública, tem-se uma fase que possui o escopo de analisar a vida social e pregressa do postulante ao cargo policial. Nela, analisa-se a idoneidade moral e conduta irrepreensível através do preenchimento de formulário de dados biográficos, diligência de ambiência doméstica e social, entrevistas, bem como outros pedidos de informação.

No entanto, em algumas situações, a banca examinadora reprova candidatos que responderam ou respondem inquiridos e termos circunstanciados, ou foram submetidos ao instituto da suspensão condicional do processo (*sursis processual*), da suspensão condicional da pena ou até mesmo ações penais sem sentença condenatória transitada em julgado.

Decerto que o exame social, previsto no edital do certame, tem o condão de verificar se o candidato goza de “boa conduta social” para exercer as atividades afetas à Segurança Pública. Todavia, a discricionariedade da Administração Pública em dispor sobre as condições

---

determinada matéria “rerum perpetuo similiter judicatorum auctoritas” ou ainda a reunião de julgados, não uma análise isolada dos mesmos.

de ingresso em determinado cargo público não pode extrapolar a lógica da razoabilidade e da justiça, basilares dos atos administrativos. A Carta Magna de 1988 disciplinou da seguinte forma (BRASIL, 2019):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Igualmente, Alexandre de Moraes (2017, p?) discorre que:

A Constituição Federal estabelece que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, consagrando a presunção de inocência, um dos princípios basilares do Estado de Direito como garantia processual penal, visando à tutela da liberdade pessoal. Dessa forma, há a necessidade de o Estado comprovar a culpabilidade do indivíduo, que é constitucionalmente presumido inocente.

Em tais casos, o TJDF, em decisão mais recente, firmou o entendimento de que viola o princípio da presunção de inocência a exclusão de certame público de candidato que responda a inquérito policial ou ação penal sem o trânsito em julgado, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. CONCURSO PÚBLICO. SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E INVESTIGAÇÃO SOCIAL. CARÁTER ELIMINATÓRIO. CANDIDATO QUE RESPONDE A PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM ANDAMENTO. CANDIDATO CONSIDERADO NÃO RECOMENDADO. PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDO. PREVISÃO NO EDITAL DE ELIMINAÇÃO QUANDO JÁ EXISTENTE A CONDENAÇÃO DO CANDIDATO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. **PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA**. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1. O concurso público encontra-se vinculado ao seu edital, ele é o normativo do certame, dessa forma, todo o processo seletivo fica sujeito às regras nele estipuladas. Assim, se a previsão do edital é para que seja eliminado o candidato que tenha sido condenado em procedimento administrativo disciplinar, não pode sofrer a referida sanção àquele que responde a procedimento ainda em andamento. 2. **Considerar o candidato inapto ao exercício das funções do cargo almejado, declarando que ele não possui procedimento social irrepreensível e idoneidade moral inatacável, somente pelo fato de ter havido instauração de processo administrativo disciplinar sem qualquer condenação acarreta ofensa ao princípio da presunção de inocência.** 3. Não se trata de análise da legalidade da exigência da investigação social em certame público, mas sim de não razoabilidade, abuso ou ilegalidade na sua forma de aplicação ao caso concreto, ainda mais, quando a eliminação do candidato se dá em forma diversa da prevista em edital. 4. Recurso de apelação conhecido e desprovido. Sentença mantida por seus próprios fundamentos. (Apelação Cível 20160111247509APC. DES. Robson Barbosa de Azevedo, Quinta Turma Cível, Julgado em 31/01/2018, Publicado no DJE 04/02/2018). (g.n.)

O princípio da Presunção de Inocência, também, está protegido em outras legislações, como é o caso da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (art. 9º), e em vários tratados internacionais os quais o Brasil é signatário, a exemplo do Pacto de São José da Costa Rica (art. 8º, II)<sup>6</sup>.

Em decisão da 5ª Turma Cível do TJDFT envolvendo a exclusão de postulante ao cargo no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), foi negado provimento ao recurso mantendo-se o candidato no certame, pois a presunção de inocência é uma garantia Constitucional e deve ser respeitada:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO. AÇÃO PENAL EM CURSO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. **PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA. 1. Somente nos casos em que há expressa previsão legal, como no de condenação transitada em julgado, é que a Administração Pública estará autorizada a proceder à eliminação do candidato do certame.** 2. Estando o ato administrativo que tornou sem efeito a nomeação de candidato embasado em ação penal em curso, há direito líquido e certo a fundamentar a impetração de Mandado de Segurança. **3. Ninguém pode ser considerado culpado sem o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. O princípio da presunção de inocência, da proporcionalidade e razoabilidade são garantias constitucionais que devem ser aplicados na esfera administrativa.** 4. Recurso conhecido e desprovido. (Acórdão n.1141602, 07032998820188070018, Relator: Sebastião Coelho 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 05/12/2018, Publicado no DJE: 18/12/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (g.n.)

Já a 3ª turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal decidiu o seguinte:

APELAÇÃO CÍVEL. CONCURSO PÚBLICO. SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E INVESTIGAÇÃO SOCIAL. EXCLUSÃO DE CANDIDATO. EXISTÊNCIA DE OCORRÊNCIA POLICIAL ARQUIVADA. AUSÊNCIA DE ANTECEDENTES CRIMINAIS. VIOLAÇÃO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO. REEXAME NECESSÁRIO IMPROVIDO. I – De acordo com amplo entendimento jurisprudencial, viola o princípio da presunção de inocência a exclusão, em certame público, de candidato que esteja respondendo a inquérito policial ou ação penal sem trânsito em julgado. II – Apelação e reexame necessário improvidos. III – Sentença mantida. (Acórdão n. 1128624, Des. Gilberto Oliveira. 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 03/10/2018, Publicado no DJE: 12/10/2018.). (g.n.).

Na segunda decisão acima, proferida no concurso de ingresso do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, o candidato recorreu ao TJDFT com o intuito de não ser

<sup>6</sup> Art. 9º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e, se julgar indispensável prendê-lo, todo o rigor desnecessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido pela lei”.

Art. 8º II do Pacto de São José da Costa Rica. “Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa”.



eliminado do processo seletivo, pois teria sido excluído na fase de investigação de vida pregressa pelo fato de ter respondido a um inquérito policial que já estava devidamente arquivado, conforme o relator Desembargador Gilberto Oliveira informou em seu voto: “outrossim, ressalto que o indiciamento que deu origem à eliminação do candidato foi um indiciamento indireto (ID 4109047), já tendo ocorrido, inclusive, o arquivamento do inquérito policial (ID’s 1409050 e 4109051)”, ou seja, o motivo de ter respondido à inquérito policial ou ação penal sem trânsito em julgado não autoriza a eliminação do candidato no concurso público. Todavia, conforme frisa em seu voto, tal eliminação poderia ocorrer desde que aliada a mais informações que desqualificassem o candidato para exercício da função: “(...) a sindicância de vida pregressa não se cuida somente de averiguar a culpa decorrente de atividade penalmente repreendida, assevero que o recorrente não tratou de demonstrar quais atividades desempenhadas pelo recorrido implicariam infringência à reputação ilibada capaz de eliminar o candidato do certame”. Logo, a sindicância de vida pregressa deve ter em seu corpo um conjunto de subsídios fáticos que irão credenciar ou eliminar o pretense candidato do certame em função da incompatibilidade de sua vida para a função a ser desempenhada. Alexandre de Moraes, ministro do STF, em decisão judicial, apontou para o fato de que o “princípio da presunção da inocência não pode ser interpretado de maneira isolada e prioritária, sendo necessária análise em confronto com outros princípios constitucionais”<sup>7</sup>, reconhecendo sua relatividade (presunção *juris tantum*) sob o ponto de vista de proteção aos demais arcabouços principiológicos do nosso ordenamento jurídico.

O princípio constitucional da presunção da inocência, salvo sentença condenatória transitada em julgado, tem o condão de se evitar a antecipação de restrições a direitos do postulante ao cargo e o seu ambiente de aplicação é, assim, no procedimento administrativo de investigação funcional ou, no caso, no processo judicial. Não restam dúvidas que o ordenamento jurídico brasileiro expressamente adotou a presunção da inocência como garantia constitucional que proíbe que o indivíduo seja considerado culpado e, por conseguinte, sofrer os efeitos da condenação, antes do trânsito em julgado. É, pois, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Todo e qualquer dispositivo legal deve se amoldar à Constituição Federal, a lei suprema do Estado.

Contudo, a Administração Pública é constitucionalmente competente para exercer a análise administrativa dos motivos merecedores de desconfiança quanto ao candidato, e assim, da sua exclusão do respectivo certame. Tal desconfiança não pode se fundar em parâmetros

---

<sup>7</sup> \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. HC 152752 PR – Paraná 0065386-58.2018.1.00.0000, Relator Min. Edson Fachin, Julgado em 09/02/2018, Publicado no DJe-027 15/02/2018.



puramente subjetivos ou incompletos, sob pena de arbitrariedade e conseqüente nulidade. De modo geral, a investigação social em um certame público deve se basear em fundamentos e provas suficientemente robustas, com o devido preparo do serviço de Inteligência, para que se possa comprovar administrativa ou judicialmente a capacidade ou incapacidade do candidato em relação a sua vida pretérita.

#### 4.2 A investigação social x sanção de natureza perpétua

A discussão sobre a investigação de vida progressa para admissão em concursos públicos sob o questionamento de uma possível adjetivação de perpetuidade é um problema relevante para Administração Pública, pois é tênue o limiar entre a aplicação de uma pena perpétua e a reprovação na investigação social por incompatibilidade com a função a ser exercida. Nesse caso, aferir e diferenciar corretamente as duas coisas é matéria de extrema relevância para as instituições de Segurança Pública e para o Judiciário. O bem comum é o mais importante, mas sem esquecer dos preceitos constitucionais que versam sobre a matéria.

Nesse sentido, o TJDFT pronuncia-se da seguinte maneira:

RECURSO DE APELAÇÃO. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. **CONCURSO PÚBLICO. SINDICÂNCIA. VIDA PREGRESSA. ELIMINAÇÃO. TRANSAÇÃO PENAL. RAZOABILIDADE E PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA.** 1. Admite-se o controle jurisdicional dos atos administrativos em face de eventuais ilegalidades, não havendo que se falar em ofensa ao Princípio Constitucional da Independência dos Poderes, elencado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988. 2. Não obstante ser imprescindível a realização da chamada “sindicância de vida progressa e investigação social” para aferir a idoneidade moral e o comportamento social de candidatos destinados ao exercício de determinadas funções estatais, **é fundamental que sejam observados determinados parâmetros, de modo a evitar que atos ilegais praticados no passado ocasionem sanções de natureza perpétua, limitando de modo indeterminado o exercício de direitos e faculdades por parte dos candidatos.** 3. Revela-se abusivo e desproporcional o ato administrativo o qual elimina candidato apenas com base em procedimento criminal cujos fatos foram objeto de transação penal, nos termos do artigo 76 da Lei no. 9.099/1995. 4. Apelação e remessa necessária desprovidas. (Apelação Cível 0700015-72.2018.8.07.0018. Des. Eustáquio De Castro, Oitava Turma Cível, Julgado em 03/05/2018, Publicado no DJE 08/05/2018). (g.n.)

No caso em tela, trata-se de condutas de menor potencial ofensivo praticadas pelo autor no ano de 2012, tendo sido celebrada transação penal nos autos do Termo Circunstanciado, nos termos do artigo 76 da Lei nº. 9.099/95 (Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais para crimes de menor potencial ofensivo). O Senhor Desembargador Eustáquio de Castro, relator da matéria, deixou claro que a limitação a



determinados direitos não pode ter natureza perpétua. Assim, a Administração Pública deve embasar as suas decisões não apenas nas documentações advindas dos processos penais, mas também em fatos que comprovem a incompatibilidade do candidato para o exercício do cargo pretendido, conforme disciplina o relator: “(...) além disso, a investigação social, conforme remansosa jurisprudência, não pode se resumir a mera análise das infrações penais eventualmente praticadas pelos candidatos, devendo abarcar também as condutas morais e sociais do indivíduo na sociedade, nos seus mais variados aspectos, revelando, assim, o padrão de comportamento recomendado pelo cargo”.

Nota-se que na visão do referido Tribunal, não se pode por tempo indeterminado impedir que o candidato ingresse nas Corporações de Segurança Pública do DF sob pena de perpetuidade da punição aplicada.

Em termos gerais, o TJDF em suas decisões judiciais exige da Administração a definição de parâmetros objetivos suficientes à exclusão de candidato de concurso público com identificação precisa e valorada da conduta reputada ofensiva à honra e aos ditames ético-disciplinares da carreira:

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PUBLICO. POLÍCIA MILITAR. ELIMINAÇÃO NA FASE DE SINDICÂNCIA DE VIDA PREGRESSA E INVESTIGAÇÃO SOCIAL. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO DESPROVIDA. **1. É possível que a Administração aprecie fatos, objeto de persecução penal ultimada ou pendente, valorando-os como desabonadores para a assunção do cargo em disputa e culmine na eliminação do candidato ao certame.** Precedentes do TJDF e STJ. 2. Diante da independência das esferas de responsabilização (penal, criminal e administrativa), **o fato de eventualmente inexistir responsabilização criminal não importa, como consectário lógico, a exclusão do fato para fins de exame das demais perspectivas de responsabilidade, mormente no que tange à investigação de vida progressa de candidatos que almejam o exercício de função pública.** 3. Recurso conhecido e desprovido. (TJ-DF – APC: 201401100299156, Relator: J.J. Costa Carvalho, Data de Julgamento: 03/06/2015, 2ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 18/06/2015. Pág. 146). (g.n.)

Para o Tribunal em estudo, é irrelevante para a reprovação no certame, o cometimento ou não de infrações para a exclusão da fase do concurso. Como grifado acima, o que mais importa são os fatos desabonadores para a assunção do cargo em disputa, ou seja, a reprovação acontece em virtude de um conjunto de ações incompatíveis com o cargo almejado.

Noutra esfera, para se buscar uma uniformização da justiça e alcançar do tribunal a solução de interpretações divergentes sobre um determinado dispositivo de lei, é admissível ainda, em segundo plano, o recurso junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ).

## 5 JURISPRUDÊNCIA DO STJ COM RELAÇÃO AOS CANDIDATOS



---

## CONTRAINDICADOS

Secundariamente, a análise da matéria jurisprudencial face ao Superior Tribunal de Justiça, em âmbito federal, passa a ser o próximo contato do candidato com essa fase do certame.

Quando a decisão contestada no recurso tomada pelo tribunal local (estadual) não concorda com a orientação firmada pelo STJ, interpretando a lei de forma divergente, o recurso especial terá continuidade e pode chegar à apreciação deste superior tribunal.

### 5.1 Da incompatibilidade da conduta social com o decoro exigido para o exercício da função

A Administração Pública, em qualquer nível ou hierarquia, atende aos mais diversos princípios próprios e específicos da sua área de atuação, aos quais deve obrigatoriamente atender e prezar. Assim, o direito administrativo, como disciplina autônoma, tem princípios que lhe são peculiares e que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo (MELLO, 2005, p.55). Dentre tais princípios, se destacam o da Impessoalidade e o da Moralidade.

O princípio da Impessoalidade é aquele segundo o qual a Administração se move pelo interesse público e não por interesses pessoais e seus atos são imputáveis ao órgão ou entidade pública, nunca ao titular do cargo. Já o princípio da Moralidade Pública versa sobre a observância de preceitos éticos produzidos pela sociedade, exigindo que o agente público acondicione sua conduta por meio de padrões éticos que têm por fim último alcançar a consecução do bem comum, como bem reflete a decisão a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. CONCURSO PÚBLICO. POLICIAL MILITAR. CURSO DE FORMAÇÃO. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. CONDUTA MORAL E SOCIAL. EXCLUSÃO DE CANDIDATO. POSSIBILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - **O acórdão adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual a investigação social não se resume a analisar somente a vida pregressa do candidato quanto às infrações penais que eventualmente tenha praticado, mas também a conduta moral e social no decorrer de sua vida, objetivando investigar o padrão de comportamento do candidato à carreira policial, de modo que não constitui ilegalidade a exclusão daquele que não ostenta conduta compatível com o decoro exigido para o exercício do cargo.** III - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. IV - Agravo



---

Interno improvido. (AgInt no RMS 47.669/RR, Relator: Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, Julgado em 27/09/2016, Publicado no DJe 10/10/2016). (g.n.).

Na decisão acima, conforme constam nos autos, o Agravante pretendia obter sucesso em seu recurso pois sustentava que a jurisprudência seria no sentido de que a mera instauração de inquérito policial ou propositura de ação penal contra candidato em concurso público, por si só, não seria suficiente para fundamentar sua eliminação. Além disso, o Agravante era da carreira de praça policial militar há 16 anos e, em tese, cumpria com os seus deveres éticos e disciplinares, não tendo motivos para que a Administração Pública causasse algum óbice em sua ascensão ao quadro de oficiais na mesma Instituição. Todavia, durante a investigação social, foi constatado que o policial militar em questão, apesar de não ter sido efetivamente condenado, tinha um mau comportamento social, conforme se depreende dos inquéritos policiais relacionados a violência doméstica praticada em diversas datas contra a sua companheira:

(...) Sendo que todas as ocorrências, sobretudo a violência doméstica, demonstram que o candidato não apresenta conduta social compatível para o cargo pretendido, pois tem caráter violento no convívio familiar e social, além de se utilizar da função de policial militar para obter vantagens pessoais não amparadas em qualquer legislação vigente e de não respeitar as leis que regem a conduta do militar no que tange à dedicação integral ao serviço, realizando trabalho vedado pelo Código de Ética e pelo Estatuto dos Militares Estaduais. (AgInt no RMS 47.669/RR, Relator: Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, Julgado em 27/09/2016, Publicado no DJe 10/10/2016)

Ademais, a prática do serviço de segurança privada (popularmente conhecido como “bico”) durante suas horas de folga conforme trecho extraído do relatório de inteligência e que foi citado no Acórdão, revelou o descumprimento do agravante de preceitos legais castrenses acerca da sua dedicação exclusiva com o serviço policial militar:

(...) Além disso, o candidato tem um processo nº RTOOrd-OO10729-4 0.2014.5.14.04.03 junto a 3ª VARA DO TRABALHO DE RIO BRANCO, na condição de autor. Ocorre que a reclamação trabalhista movida pelo 3º SGT PM JUDESSON contra a empresa MOTEL ESTRELA (C.S.R DE SOUZA - ME) é sob alegação de que exercia a função de segurança privada, laborando em escala de 12x60, das 18h00 às 06h00, sem intervalo, percebendo a remuneração no valor de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), onde foi demitido sem justa causa em 16 de outubro de 2012. É indubitável que o exercício de “bico” por policiais militares é proibido por lei (Estatuto dos Militares Estaduais e o Regulamento de ética) (...).

Verifica-se que, apesar de o candidato já ser componente do sistema de Segurança Pública, ele não foi aprovado na investigação social por não ter a conduta social compatível com a de um policial militar, independentemente de ter ou não sentença transitada em julgado

---



em seu desfavor, não podendo, nesse caso, alegar o princípio da presunção de inocência, já que a conduta de sua vida pregressa era incompatível com o cargo pretendido (oficial). Ressalta-se a qualidade do relatório produzido que pôde dar elementos sólidos para a correta decisão do judiciário.

O recurso apresentado ao egrégio Tribunal manteve a decisão da instância anterior, que excluiu do certame o candidato que não tinha conduta moral e social no decorrer da vida, compatível com o decoro necessário para o exercício da atividade policial, que exige retidão, lisura e probidade do agente público. É uma decisão muito relevante para as instituições que tiveram mantidas as suas ações realizadas na investigação social e excluíram do certame aquele candidato incompatível com a vida policial ou com o decoro e retidão moral para o exercício profissional.

De igual forma, outra decisão do STJ que aponta nesse sentido e que merece destaque para o presente estudo, é a de uma candidata devidamente contraindicada pela Força de Segurança de seu Estado por visitar frequentemente no presídio o seu namorado condenado por tráfico de entorpecentes. Na ocasião, ela também havia sido presa, mas posteriormente foi absolvida ao longo do processo judicial por insuficiência de provas, a saber:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR. CONCURSO PÚBLICO. CURSO DE FORMAÇÃO. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. CONDUTA MORAL E SOCIAL. EXCLUSÃO DE CANDIDATO. POSSIBILIDADE. SÚMULA 18/STF. ANALOGIA. VIABILIDADE. 1. Trata-se de Recurso Ordinário, interposto pela impetrante, com fundamento no art. 105, II, "b" da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia que denegou a segurança, obstando a permanência da recorrente no Curso de Formação de Soldado da Polícia Militar do Estado de Rondônia, haja vista ter **sido contraindicada, na fase de Investigação Social, por ter visitado, no Presídio Estadual Urso Panda, seu namorado, que lá se encontra cumprindo pena por crime de tráfico**. 2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a Investigação Social não se resume a analisar somente a vida pregressa do candidato quanto às infrações penais que eventualmente tenha praticado, mas também **a conduta moral e social no decorrer de sua vida, objetivando investigar o padrão de comportamento do candidato à carreira policial em razão das peculiaridades do cargo, que exige retidão, lisura e probidade do agente público**. Precedentes: AgRg no RMS 29.159/AC, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Quinta Turma, julgado em 8.5.2014, DJe 14/05/2014; RMS 24.287/RO, Rel. Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora convocada do TJ/PE), Sexta Turma, julgado em 4.12.2012, DJe 19/12/2012; RMS 22.980/MS, Rel. Ministra Jane Silva (Desembargadora Convocada do TJ/MG), Sexta Turma, julgado em 28.8.2008, DJe 15.9.2008. 3. Também é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, diante da independência das esferas criminal e administrativa, somente haverá repercussão, no processo administrativo, quando a instância penal manifestar-se pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria. Precedentes do STJ. 4. No caso concreto, mesmo em se tratando de reprovação em concurso público, dever-se-ia reconhecer a incidência, por analogia, da **Súmula 18/STF: "Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público"**. Nesse sentido: RMS 36.325/ES, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22.10.2013, DJe 5.12.2013;



---

REsp 1226694/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 23.8.2011, DJe 20.9.2011 5. Recurso Ordinário não provido. (RMS 45.229/RO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2015, DJe 06/04/2015). (g.n.)

No caso em comento, apesar de não ter sentença condenatória, a Força de Segurança avaliou que ela não poderia compor os quadros de sua instituição pois visitava o namorado condenado por tráfico de drogas na prisão. Diante da negativa, a candidata procurou a esfera judicial no intuito de rever a posição administrativa, todavia, não obteve sucesso em nenhuma das esferas em que realizou o pleito. Nos autos, o Ministério Público Federal explicitou o ocorrido da seguinte forma: “(...) Embora absolvida, por insuficiência de provas, no processo criminal em que foi acusada da prática de tráfico de cocaína, em coautoria com o namorado, continuou visitando-o no presídio em que cumpria pena depois de condenado pelo referido crime”. Ressalto novamente, que ela foi reprovada no certame pelo relacionamento amoroso que mantinha com um criminoso condenado.

O relator, Ministro Herman Benjamin, destacou o que foi apurado pela equipe de inteligência na investigação social:

O tráfico de entorpecentes é um crime de extrema nocividade em nosso país em função dos danos sociais diretos e indiretos causados. Dano direto aos envolvidos na prática criminosa e seus familiares, e danos indiretos em toda sociedade que necessita arcar com toda sorte de eventos criminosos que a afligem e com os custos das políticas de Segurança Pública repressiva e preventiva. O Policial Militar tem o dever de coibir a prática criminosa e não a de coadunar com ela. **Não se pode considerar como conduta de um indivíduo médio o estreito relacionamento com pessoa de má índole e inidônea moral e socialmente como no caso do namorado da candidata HILDA DA SILVA FÉLIX.** Não é social e moralmente aceitável que um candidato a Policial Militar ingresse na instituição com **vida pregressa ou atual em desalinho com os preceitos da ética e da moral que norteiam a Corporação.** Não pode prosperar no serviço policial militar a máxima de que o "amor não escolhe cara" **porque o Estado e a sociedade, por imposição de suas leis e convenções, procuram em seus mais destacados membros, os de postura alva e de moral ímpoluta,** qualidades essenciais para os integrantes da Polícia Militar. (RMS 45.229/RO, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 10/03/2015, Publicado no DJe 06/04/2015). (g.n.)

Percebe-se que, muito além de uma simples condenação judicial (ou não), o Superior Tribunal de Justiça reconhece que a conduta moral e social do candidato é fundamental para o ingresso nas instituições de segurança pública, não cabendo, inclusive, pessoas que possuem relacionamentos com outras de caráter duvidoso ou com vida ímproba, tornando-a inegavelmente incompatível ao que a sociedade espera de um policial. Os integrantes da Polícia

---



Militar, de acordo com o judiciário, devem estar entre os mais destacados membros, os de postura alva e de moral ímpele. Por isso, não faz sentido ter nos quadros das forças pessoas de relacionamentos ou condutas duvidosas.

E para sepultar de vez a entrada nas instituições de segurança de pessoas incompatíveis com tal função pública, o STJ aplicou neste caso, por analogia, a Súmula nº 18 do Supremo Tribunal Federal (STF) que versa sobre a possibilidade de aplicação de pena administrativa ao servidor público, independentemente do resultado judicial. A única exceção para tal aplicação ocorre quando há negativa de autoria ou inexistência do fato. No caso em análise, a candidata foi absolvida do processo criminal por insuficiência de provas, o que permitiu à Administração Pública aplicar a sanção administrativa, qual seja, excluí-la do certame.

Logo, a controvérsia atinente à independência entre as instâncias criminal e administrativa, objeto de reiterada jurisprudência dos Tribunais e que, resultou na edição da Súmula 18 do STF, in verbis: “Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”, demonstra, a efeito, que há hipóteses em que os fundamentos da decisão absolutória na instância criminal não obstam a responsabilidade disciplinar na esfera administrativa, porquanto os resíduos podem veicular transgressões disciplinares de natureza grave, que ensejam o afastamento do servidor da função pública ou, no caso em concreto, na incorporação de candidato em órgão de segurança.

## 5.2 Interesse do candidato x interesse da sociedade (*pro societatis*)

Acerca da prevalência do interesse da sociedade, ou seja, quando o interesse público antecede as preferências e os interesses do particular (candidato), insta salientar a jurisprudência deste Tribunal que se posicionou no entendimento de que é plenamente justificável a exclusão de candidato tendo em mente que as funções exigidas de um policial militar, alcançam um interesse maior do que aquela estritamente necessária ao atendimento do seu próprio interesse, uma vez que a razoabilidade se interpreta *pro societatis*:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. POLICIAL MILITAR. EXCLUSÃO DE CANDIDATO POR MAUS ANTECEDENTES. CONDENAÇÃO PENAL. ATOS INCOMPATÍVEIS COM A DIGNIDADE DA FUNÇÃO PÚBLICA. REGRA PREVISTA NO EDITAL. LEGALIDADE. MORALIDADE. RAZOABILIDADE. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. 1 - Em que pese a ampla devolutividade que marca o recurso ordinário, a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de não ser possível a apreciação de questões suscitadas apenas por ocasião da sua interposição. Precedentes. 2 - Cabia ao autor, nos termos do art. 333 do CPC, a imediata prova do



fato constitutivo do seu direito, mormente em se tratando de mandado de segurança, ação que não admite dilação probatória, mas desse ônus não se desincumbiu. Destarte, na ausência de prova documental robusta que permita um juízo em contrário, presumem-se legítimos os atos praticados pela Administração, tanto mais quando validados pelo acórdão recorrido. **3 - Não se desconhece a farta jurisprudência desta Corte, e também do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o princípio constitucional da presunção de inocência impede a exclusão de candidatos pelo simples fato de responderem a inquérito policial ou ação penal sem trânsito em julgado. Todavia, não é esta a hipótese dos autos - e nem mesmo o recorrente a invoca - porque o quadro fático delineado desde a exordial direciona a discussão para o campo de outros princípios (legalidade, moralidade e razoabilidade), estes, sim, os parâmetros que se mostram adequados, à luz dos fatos que deram origem ao ato impugnado.** 4 - A legalidade da exclusão do impetrante do rol dos aprovados é incontestada pois, como ele próprio admite, "é bem verdade que o edital do concurso é claro no sentido de que a investigação social terá caráter eliminatório e tem como objetivo verificar a vida pregressa do candidato". 5 - Ora, se é possível entender a moralidade administrativa como sendo a "atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé", tal como preconiza o art. 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 9.784/1999, nada há de imoral no ato administrativo que, calcado em expressa regra editalícia, já dantes conhecida, impede o ingresso, nas fileiras da Polícia Militar, de candidato com antecedentes criminais. 6 - Razoabilidade, tal como a apresenta a lei vigente, é "a adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público" (Lei n. 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VI). À luz desse preceito, e tendo em mente as funções do policial militar, mostra-se indefensável a tese de que a exigência de certidão criminal negativa seria restrição maior do que aquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, até porque, por qualquer ângulo que se possa apreciar a questão, é certo que a razoabilidade se interpreta pro societatis, e não em função dos interesses particulares. 7 - Os princípios jurídicos que o impetrante invoca em favor de sua pretensão, a saber, legalidade, moralidade e razoabilidade, são exatamente os preceitos que impedem o seu ingresso nos quadros da Força Policial. 8 - Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS 33.183/RO, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, Julgado em 12/11/2013, Publicado no DJe 21/11/2013). (g.n.)

No caso comentado, o candidato foi eliminado do certame por ter antecedentes criminais, fato este previsto, no edital, como eliminatório. Assim, a banca considerou o candidato incapaz para ingressar nas fileiras daquela instituição, baseando-se no interesse público, e ratificou a incompatibilidade do candidato ao cargo pretendido. O judiciário, levando em conta a importância do cargo e a lisura necessária, confirmou a legalidade do edital e manteve a exclusão do interessado no concurso. Evidenciado está que a retidão e probidade dos policiais são interesses sociais, sendo mais importantes que o interesse particular de um candidato em sua aprovação, não podendo o Estado ter em seu quadro um policial sem uma vida pregressa exemplar para o exercício de uma função tão importante.

### 5.3 Da discricionariedade administrativa e da lisura do futuro agente público

Noutro prisma, mas também sobre a mesma possibilidade de exclusão da seleção

ao ingresso em instituição policial, a 6ª Turma do STJ afastou a alegação de discricionariedade administrativa quanto à motivação do desligamento do candidato, uma vez que este não ostentava uma conduta moral e social compatível com o decoro exigido para o cargo, *in verbis*:

**RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA MILITAR. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. EXCLUSÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE. 1. Entende a jurisprudência desta Corte que a investigação social não se resume a analisar a vida pregressa do candidato quanto às infrações penais que eventualmente tenha praticado. Deve ser analisada a conduta moral e social no decorrer de sua vida, visando aferir o padrão de comportamento diante das normas exigidas ao candidato da carreira policial, em razão das peculiaridades do cargo que exigem a retidão, lisura e probidade do agente público. 2. Não há qualquer resquício de discricionariedade administrativa na motivação do desligamento do candidato que não ostenta conduta moral e social compatível com o decoro exigido para cargo de policial. Trata-se de ato vinculado, como consequência da aplicação da lei, do respeito à ordem jurídica e do interesse público. Ausente, portanto, a comprovação de desvio de finalidade em eventual perseguição política por parte do Governador do Estado. 3. Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS 24.287/RO, Relator: Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora Convocada do TJ/PE), Sexta Turma, Julgado em 04/12/2012, Publicado no DJe 19/12/2012). (g.n.)**

De tudo exposto, percebe-se que a atuação dos serviços de inteligência na fase investigativa de vida pregressa dos candidatos permite ao administrador uma série de informações capazes de orientar e subsidiar a tomada de decisão administrativa, permitindo a correta exclusão de pessoas com condutas incompatíveis ao exercício da atividade policial.

Diante de um cenário onde, uma ineficaz avaliação de vida pregressa pode estar contribuindo para o aumento no número de crimes envolvendo agentes de segurança pública, cada vez mais, fica evidenciado que a Polícia tem como grande desafio trabalhar com base na atividade de inteligência, recorrendo-se à busca de informações e na metodologia própria de conhecimento, para mitigar os índices crescentes de ilícitos penais e outras más condutas envolvendo seus profissionais.

Por fim, ao analisar a atuação do Poder Judiciário frente às decisões recorrentes sobre o tema, observa-se uma jurisprudência favorável corroborando com as decisões tomadas no âmbito administrativo. No entanto, a pouca clareza ou fundamentação nas decisões administrativas realizadas em informações trazidas pelo serviço de inteligência faz com que surjam variados argumentos e, com isso, estimulam à busca ao Poder Judiciário pelo sucesso de seu “pleito”, permitindo fatores de insegurança jurídica e de receio institucional quanto ao ingresso de futuros maus policiais ou pessoas inaptas para o exercício da função.

A redação da Súmula 636 do STJ, recentemente aprovada em 26 de junho de 2019, corrobora ainda mais nesse pensamento, a saber: “A folha de antecedentes criminais é documento suficiente a comprovar os maus antecedentes e a reincidência”. Desta forma, a folha



de antecedentes criminais possui fé pública e valor probante para o reconhecimento das informações nela certificadas<sup>8</sup>, logo, essas informações já são suficientes para o reconhecimento da circunstância judicial dos “maus antecedentes” ou para a agravante da “reincidência”, bem como sobre forma de comprovação dos registros criminais que existem contra o indivíduo, não sendo necessário, portanto, nenhum documento a mais<sup>9</sup> e, com isso, mais um fundamento para embasar possível inaptidão ao exercício da função.

De certo, o simples fato de existirem condutas socialmente reprováveis pretéritas pode não ser suficiente para comprovar a inidoneidade moral e o decoro do indivíduo, mas é claro que é inadmissível que o Estado venha adotar a prática de contratação de pessoas inescrupulosas, ímprobas e imorais. A investigação deve ser bem feita e embasar corretamente o tomador de decisão na esfera administrativa e, se for o caso, a autoridade judiciária.

A consideração da vida pregressa dos pretensos agentes não decorre de simples interpretação por parte de quem julga. A investigação social, realizada pela Administração Pública com o objetivo de aferir a existência, ou não, de bons antecedentes e de outros fundamentos éticos, morais e sociais por parte do candidato tem amparo no arcabouço legal como, por exemplo, no princípio constitucional da moralidade administrativa (artigo 37 da CF/88) e nos demais elementos fáticos encontrados em sede de investigação funcional pelos órgãos de Inteligência. A investigação social busca concluir se o candidato merece a confiança da sociedade e da Administração Pública, como possível futuro ocupante de cargo público; deve ser uma atividade técnico-administrativa a ser protegida e mantida como critério de seleção dos agentes de segurança pública em seus certames, em prol do interesse social e da boa prestação do serviço público. Ela deve ser mantida, incrementada e respeitada por todos os integrantes da esfera administrativa, pois é peça basilar para o judiciário brasileiro em seus julgamentos, conforme visto neste trabalho.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tese, a avocação do Poder Judiciário da responsabilidade de impor através de decisões judiciais a execução de atos de cunho eminentemente administrativos, revisando, modificando ou anulando as contraindicações nas investigações de vida pregressa de determinados candidatos, avançando os limites de sua legitimidade democrática, se por um lado

<sup>8</sup> \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 272899 SP, Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Julgado em 18/09/2014, DJE 02/10/2014.

<sup>9</sup> \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 285750/DF, Relator: Min. Laurita Vaz, Quinta Turma. Julgado em 07/10/2003, Publicado no DJE 08/03/2004.



representa direito e garantias individuais e o atendimento dos anseios sociais de forma plena, por outro, contrapõe-se às decisões administrativas e a autonomia da própria Administração Pública, desestabilizando o processo seletivo e comprometendo o futuro das instituições de segurança pública com a presença de pessoas incompatíveis para o exercício da função.

Todavia, no tocante ao tema, percebe-se que o judiciário brasileiro tem corroborado com as instituições de segurança pública no tocante às investigações sociais realizada por elas. O ponto principal é a qualidade com que essas investigações sociais são realizadas, não podendo deixar dúvidas para a decisão judiciária. Verificou-se que quando a investigação social reúne elementos relevantes que impedem a nomeação de algum candidato, o judiciário tem ratificado a decisão e mantido tal reprovação, independentemente, até mesmo, de qualquer decisão judicial anterior condenatória. O ponto principal exhaustivamente citado neste trabalho é que a probidade e a retidão moral são valores básicos que a sociedade espera de um policial e que devem ser devidamente investigados na avaliação social de vida pregressa. Caso o candidato não tenha os valores necessários, ele perde a disputa no certame, já que os valores sociais são mais importantes que os valores particulares de quem não tem aptidão moral para exercer um cargo tão relevante.

O presente trabalho não pretende esgotar o tema, mas sim ressaltar a importância da atividade de inteligência de Segurança Pública junto às investigações de vida pregressa dos postulantes aos cargos policiais. Foi evidenciado que uma investigação social de vida pregressa bem executada, com todas as informações relevantes sobre o caso, encontra amparo no judiciário brasileiro, que respeita e reconhece a necessidade de se ter homens e mulheres honestas e com a moral ilibada para o exercício de tão árdua atividade.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)>. Acesso em: 09 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 152752 PR – Paraná 0065386-58.2018.1.00.0000, Relator: Min. Edson Fachin, Julgado em 09/02/2018, DJE nº 027 15/02/2018.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno No Recurso Em Mandado De Segurança 47.669/RR, Relator: Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, Julgado em 27/09/2016, DJe 10/10/2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança 45.229/RO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 10/03/2015, DJe 06/04/2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança 33.183/RO, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma Cível, Julgado em 12/11/2013, DJe 21/11/2013.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança 24.287/RO, Relator: Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora Convocada do TJ/PE), Sexta Turma, Julgado em 04/12/2012, DJe 19/12/2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 272899 SP, Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma. Julgado em 18/09/2014, DJE 02/10/2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 285750/DF, Relator: Min. Laurita Vaz, Quinta Turma. Julgado em 07/10/2003, DJE 08/03/2004.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível 0160111247509APC. DES. Robson Barbosa de Azevedo, Quinta Turma Cível, Julgado em 31/01/2018, DJE 04/02/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal Territórios. Acórdão n.1141602, 07032998820188070018, Relator: Sebastião Coelho, Quinta Turma Cível, Julgado em 05/12/2018, DJE 18/12/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão 1128624. DES. Gilberto Oliveira, 3ª Turma Cível, Julgado em 03/10/2018, DJE 12/10/2018.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal Territórios. Apelação Cível 0700015-72.2018.8.07.0018. Des. Eustáquio de Castro, Oitava Turma Cível, Julgado em 03/05/2018, DJE 08/05/2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível



201401100299156, Relator: J.J. Costa Carvalho, Julgado em 03/06/2015, Segunda Turma Cível, DJE 18/06/2015.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789. Disponível em: <[http:// http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf)>. Acesso em: 09 mai. 2019.

BITENCOURT, Cezar Roberto, **Código Penal Comentado**. 7ª Ed. - São Paulo: Saraiva, 2012.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

GANGLIANO, Stolze Pablo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil: parte geral**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19º ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

NUCCI, Guilherme. **Código Penal Comentado**. 14ª ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

VALENTE, Manoel Monteiro Guedes, **Teoria Geral do Direito Policial**, 5ª Ed. Coimbra: Almeidina, 2017.

---

**RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (RIF) E A APURAÇÃO DO  
CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO NA ESFERA CASTRENSE: UM ESTUDO  
SOBRE A LEGITIMIDADE DO ENCARREGADO DE INQUÉRITO POLICIAL MILITAR  
SOLICITAR DIRETAMENTE AO CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES  
FINANCEIRAS (COAF)**

Willian Pamplona<sup>1</sup>  
Vinícius Valdir de Sá<sup>2</sup>

## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a legitimidade do Oficial encarregado de Inquérito Policial Militar para requisitar o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) diretamente ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Para isso buscou-se abordar a importância da utilização do RIF na definição da estratégia de investigação de crimes financeiros, a ampliação da definição de crime militar advinda da Lei n. 13.491/2017, que transformou em crime militar, dentre tantos outros, o delito popularmente conhecido por “lavagem de dinheiro”, passando-se a exigir maior especialização dos instrumentos de investigação utilizados nas corregedorias castrenses. Por fim, demonstrar que o encarregado de inquérito policial militar e o delegado de polícia exercem funções análogas na investigação criminal, gozando, ambos, de atribuição legal para utilizar os instrumentos especiais de investigação criminal em suas investigações. Trata-se de pesquisa exploratória, de natureza qualitativa e método dedutivo, com a utilização de pesquisa bibliográfica e documental. Pode-se verificar que os tradicionais instrumentos de produção de prova utilizados na esfera castrense têm se mostrado insuficientes para a apuração dos complexos crimes que atualmente aportam às corregedorias militares, por conta da ampliação do conceito de crime militar, sendo imperiosa a utilização em sede de Inquérito Policial Militar (IPM) de instrumentos especiais de investigação previstos na legislação pátria. Desta forma, conclui-se que o Oficial encarregado de IPM detém legitimidade para requerer o RIF diretamente ao COAF.

**Palavras-chave:** Relatório de Inteligência Financeira. RIF. Crime Militar. Lavagem de Dinheiro. Inquérito Policial Militar. IPM. Conselho de Controle de Atividades Financeiras. COAF.

---

<sup>1</sup> Cadete da Polícia Militar de Santa Catarina, bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL (2014), bacharelado em Ciências Policiais pela Academia de Polícia Militar da Trindade – APMT, pós-graduando em Gestão da Segurança Pública – FAPOM. E-mail: 980761@pm.sc.gov.br. E-mail: 980761@pm.sc.gov.br.

<sup>2</sup> Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, atuante junto ao Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO), bacharel em Segurança Pública – UNIVALI (2002), bacharel em Direito – UNIVALI (2010), especialista em Administração de Segurança Pública – UDESC (2014) e mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC-2020). E-mail: viniussaneto@gmail.com.



---

**FINANCIAL INTELLIGENCE REPORT (RIF) AND THE INVESTIGATION OF THE CRIME OF MONEY LAUNDERING IN THE MILITARY SPHERE: A STUDY ON THE LEGITIMACY OF THE PERSON IN CHARGE OF THE MILITARY POLICE INQUIRY TO REQUEST DIRECTLY TO THE COUNCIL FOR THE CONTROL OF FINANCIAL ACTIVITIES (COAF)**

**ABSTRACT**

The objective of this scientific article is to analyze the legitimacy of the Officer in charge of the Military Police Investigation to request the Financial Intelligence Report (RIF) directly from the Financial Activities Control Council (COAF). For this, we sought to address the importance of using the RIF in the definition of the investigation strategy of financial crimes, the expansion of the definition of military crime arising from Law n. 13,491/2017, which transformed, among many others, the crime popularly known as “money laundering” into a military crime, requiring greater specialization of the investigative instruments used in military internal affairs. Finally, to demonstrate that the person in charge of the military police investigation and the police chief perform similar functions in the criminal investigation, both enjoying legal attribution to use the special instruments of criminal investigation in their investigations. This is an exploratory research, of a qualitative nature and deductive method, using bibliographic and documentary research. It can be seen that the traditional instruments for the production of evidence used in the military sphere have proved to be insufficient for the investigation of the complex crimes that currently contribute to the military internal affairs, due to the expansion of the concept of military crime, being imperative to use them in Military Police Inquiry (IPM) of special investigative instruments provided for in national legislation. In this way, it is concluded that the Officer in charge of IPM has the legitimacy to request the RIF directly from COAF.

**Keywords:** Financial Intelligence Report. RIF. Military Crime. Money laundry. Military Police Investigation. MPI Financial Activities Control Council. COAF.

## 1 INTRODUÇÃO

A ampliação do conceito de crime militar decorrente da Lei n. 13.491/2017 impactou significativamente não apenas na quantidade de procedimentos policiais em trâmite nas corregedorias da Polícia Militar, mas, sobretudo, na complexidade dos crimes militares investigados, os chamados crimes militares por extensão, por exemplo, os crimes tráfico de entorpecentes e lavagem de dinheiro, praticados por organização criminosa, entre outros, que por suas características demandam a utilização de técnicas especiais de investigação, previstas na legislação pátria.

Nessa linha, para fazer frente à especialização dos grupos criminosos organizados e a dificuldade decorrente para produção de provas, nas últimas décadas, foram disciplinados pelo legislador uma série de instrumentos especiais de investigação criminal, destacando-se aqueles previstos na Lei n. 12.850/2013 - Lei de “Organizações Criminosas” (BRASIL, 2013) e Lei n. 9.613/1998 - Lei da “Lavagem de Dinheiro” (BRASIL, 1998).

Percebe-se que, frente às características básicas de atuação das organizações criminosas como presença de estrutura hierarquizada, divisão de tarefas, alto poder de intimidação, busca por lucro, utilização de recursos tecnológicos avançados, **cooptação de agentes públicos** e **lavagem de dinheiro** (MENDRONI, 2016, p. 36-46), os métodos de investigação tradicionalmente usados, de cunho meramente cartorário, têm se mostrado insuficientes para a apuração da autoria e materialidade em sede de Inquérito Policial Militar.

Especificamente, a Lei n. 9.613/98, além de tipificar os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, regula importantes instrumentos de produção de prova a serem utilizados no combate a crimes complexos e ao fenômeno criminal denominado crime organizado. A participação de agentes públicos, dentre eles os militares, em estruturas criminosas complexas, sobretudo após a promulgação da Lei n. 13.491/2017, que ampliou o conceito de crimes militares, trouxe para as corregedorias militares a investigação de casos complexos, tornando imperioso o aperfeiçoamento dos instrumentos legais de produção de prova na esfera de Polícia Judiciária Militar, a exemplo da utilização do Relatório de Inteligência Financeira (RIF), documento esse produzido pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), como elemento capaz de auxiliar na elaboração de estratégias de investigação e implementação de afastamentos de sigilos bancários e fiscais, com fins de persecução patrimonial, em casos de investigação de crimes envolvendo a lavagem de dinheiro.

Trata-se o relatório de um documento produzido a partir de informações financeiras encaminhadas por diversos setores do mercado ao COAF, geralmente responsáveis por



movimentações pecuniárias de alto valor. Com base nessas informações, é possível verificar se determinada pessoa está movimentando valores incompatíveis com seus rendimentos lícitos.

O RIF pode chegar às mãos da autoridade responsável pela investigação criminal de duas formas. Na primeira delas, o chamado RIF de ofício ou espontâneo, o COAF, ao detectar movimentações financeiras incompatíveis com os ganhos lícitos de uma pessoa, seja ela física ou jurídica, produz um relatório e encaminha diretamente ao promotor de justiça ou delegado de polícia com atribuição para a apuração de eventual infração penal. No RIF de intercâmbio, por sua vez, ocorre uma requisição pela autoridade responsável pela investigação diretamente ao COAF, que analisa as movimentações financeiras da pessoa suspeita em seus registros, concluindo pela existência ou não de indícios de crime financeiro, informando o resultado da análise ao requisitante.

A possibilidade de requisição direta do relatório ao COAF pela autoridade policial ou pelo membro do Ministério Público já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo o entendimento do órgão que a comunicação entre o COAF e a autoridade responsável pela investigação não viola os sigilos bancários e fiscal, desde que ocorra por meio formal e seguro, motivo pelo qual prescinde de autorização judicial prévia para ocorrer.

Diante desta problemática, buscou-se estudar se o Oficial da Polícia Militar, enquanto encarregado de Inquérito Policial Militar, quando da apuração de crimes de lavagem de dinheiro, assim como ocorre com os delegados de polícia e promotores de justiça, possui legitimidade para requisitar, diretamente, o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) junto ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Para responder o questionamento central da pesquisa, foram estudados a importância da utilização do Relatório de Inteligência Financeira para a definição da estratégia de investigação nos delitos financeiros; a ampliação da definição de crime militar advinda da Lei n. 13.491/2017 e os seus impactos na atividade de Polícia Judiciária Militar, principalmente quanto ao uso de instrumentos especiais de produção de prova; demonstrando-se a necessidade de aperfeiçoamento das técnicas e instrumentos de investigação utilizados no Inquérito Policial Militar, sobretudo nos delitos envolvendo crimes complexos e praticados por organizações criminosas; identificados os fundamentos doutrinários, jurídicos e técnicos que autorizem ou não a requisição direta, acesso e manuseio do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) pelo Oficial de Polícia Militar encarregado de Inquérito Policial Militar, para apuração de crime de lavagem de dinheiro.

Estruturalmente, o estudo foi desenvolvido em cinco seções, abordando-se na primeira o RIF como instrumento para definição de estratégia de investigação criminal, as



formas como se dá o compartilhamento das informações entre o COAF e as autoridades destinatárias.

Posteriormente, tratou-se da definição de crimes militares, sobretudo sua ampliação decorrente da Lei n. 13.491/2017, bem como seu impacto nas corregedorias da Polícia Militar.

Na terceira seção discorreu-se sobre a evolução histórica do combate à lavagem de dinheiro e a dificuldade encontrada pelos órgãos de persecução criminal na identificação da origem ilícita dos bens adquiridos com recursos provenientes de crime. Ainda, abordou-se a atribuição da Polícia Judiciária Militar para a apuração do crime militar de lavagem de dinheiro em sede de Inquérito Policial Militar.

Na quarta seção se explanou sobre a interpretação do termo “autoridade policial”, bem como a possibilidade de suplementação das normas processuais penais militares com a legislação comum. Na derradeira seção conclui-se pela legitimidade do Oficial solicitar o RIF diretamente ao COAF, como instrumento de informação para fortalecimento da estratégia de investigação, embasamento de afastamentos de sigilos bancários e fiscais, para fins de apuração de crimes de lavagem de dinheiro, propondo-se linha de atuação institucional no sentido de estabelecer um canal de comunicação entre a Corporação e o COAF, inclusive, garantindo aos Oficiais encarregados de IPM o acesso ao Sistema Eletrônico de Intercâmbio do COAF - SEI-C.

Trata-se de pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, utilizando-se do entendimento de estudiosos para desbravar o tema proposto. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, contextualizando o leitor no tema para, ao final, apresentar possíveis respostas à situação-problema elaborada, que pautou a pesquisa. Foi empregada a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, baseada em legislação, doutrina e jurisprudência.

## **2 O RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA COMO FERRAMENTA INICIAL DE APURAÇÃO EM DELITOS FINANCEIROS**

Cediço que a investigação do delito de lavagem de dinheiro é um mister extremamente complexo, sobretudo ao se reconhecer a grande especialização dos criminosos que se dedicam a empreitadas delituosas desse tipo, há que se admitir que os delitos financeiros frequentemente estão atrelados à atuação de organizações criminosas, dentre essas as que contam com a participação de agentes públicos.

Dos diversos traços característicos das organizações criminosas, alguns possuem especial relevância para o presente estudo, porquanto exigem que a autoridade responsável pela



investigação criminal utilize de estratégia de investigação bem delineada, fundada nos mais modernos e complexos instrumentos de investigação. Estão dentre as características básicas destes grupos, conforme Maciel (2011, p. 44-55): a pluralidade de agentes; estabilidade ou permanência; **finalidade de lucro; organização, estrutura ou planejamento empresarial;** estrutura hierarquizada; **divisão de tarefas; compartimentalização; conexão estrutural com o poder público; exploração de diferentes mercados ilícitos; utilização de tecnologia sofisticada;** utilização de “ofertas sociais” com o intuito de obter apoio popular; busca pela dominação de territórios; internacionalidade ou transnacionalidade; e, **obstrução à justiça.** Matsumoto (2009, p. 33-35) acrescenta que, com a expansão e especialização das organizações criminosas, a criação de códigos de conduta e a lavagem de dinheiro passaram a integrar as atividades típicas do crime organizado.

Ao se considerar a alta especialização característica dos criminosos, notadamente quando agentes públicos, e as modernas técnicas utilizadas por eles para a dissimulação na incorporação ao patrimônio de bens e valores ilicitamente auferidos, cabe ao responsável pela condução do procedimento policial montar uma estratégia de investigação em que se utilizem os meios de produção de prova mais eficientes ao caso.

Nesse contexto, o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) tem se destacado como um instrumento extremamente eficaz no estabelecimento da estratégia de investigação dos delitos financeiros. Através da Lei n. 9613/1998, foi criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que é a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) brasileira, ao qual, dentre outras atribuições, cabe coordenar mecanismos de troca de informações de diversas fontes, com o objetivo de combater a lavagem de dinheiro (BRASIL, 1998).

Há que saber que no ano de 2020, através da Lei n. 13.974, o COAF foi reestruturado, passando, após breve período de subordinação ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a ser vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil. O diploma legal prevê ainda as competências do COAF, destacando-se a atribuição prevista no inc. I do art. 3º, de “produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro”. (BRASIL, 2020).

A Unidade de Inteligência Financeira deverá analisar todas as operações financeiras comunicadas pelos agentes regulados, buscando detectar transações suspeitas, conforme características estabelecidas pelo COAF e por órgãos reguladores, como o Banco Central do Brasil, Receita Federal, Comissão de Valores Mobiliários, Superintendência de Seguros Privados e Polícia Federal (ZAINA, 2020, p. 20).

Quando o COAF, da análise das informações obtidas, concluir pela prática de



crime, ou ao menos da existência de fundados indícios de infração penal, deverá comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis (BRASIL, 1998). Ao documento produzido pelo COAF com os resultados da análise financeira se dá o nome de Relatório de Inteligência Financeira (RIF).

O RIF, ou Relatório de Inteligência Financeira, é o documento emitido pelo Coaf (de ofício ou a pedido), que consolida comunicações de operações suspeitas de atividades ilícitas, reportadas ao órgão pelos setores obrigados, e que inclui análises mais aprofundadas dessas comunicações, que podem apontar para a existência de fundados indícios de lavagem de dinheiro, ou de qualquer outro ilícito. (MACEDO, 2019, p.16).

Zaina (2020, p. 21-22) ensina que a análise do RIF pode se dar com a simples leitura e interpretação das informações contidas no relatório. Todavia, considerando o grande volume de informação que pode ser apresentado, é bastante comum a utilização de softwares para estabelecimento de vínculos entre as inúmeras operações financeiras, pessoas e empresas descritas no documento, de modo a identificar indícios de aumento patrimonial incompatível com os rendimentos do investigado. Por óbvio, os dados contidos no relatório poderão ser complementados com informações obtidas em outras fontes.

Macedo (2019, p. 15-17) afirma que o termo “inteligência” que compõe o nome do RIF deve ser analisado com parcimônia, sugerindo que o documento produzido pelo COAF deveria se chamar “Relatório de Informação Financeira”. Para entender esse posicionamento é necessário saber diferenciar inteligência e investigação.

Muito embora possuam diversas características semelhantes, os termos inteligência e investigação não são sinônimos, sobretudo ao se analisar sua finalidade, porquanto a atividade de investigação objetiva angariar informações comprobatórias de autoria e materialidade suficientes para embasar uma decisão judicial. Desta forma, a produção de conhecimento em sede de investigação deve obedecer aos ditames legalmente impostos, sob pena das provas produzidas serem consideradas ilícitas, devendo ser descartadas do processo e desconsideradas pelo magistrado na tomada da decisão. Infere-se, assim, que a atividade investigativa visa descortinar um fato já ocorrido (FARIAS, 2020, p. 18-20).

Um relatório de inteligência, na concepção tradicional do termo, remonta a um documento de assessoramento, indicando uma margem de discricionariedade na tomada de decisão política, estratégica ou tática, o que não é compatível com o mandamento legal de comunicação às autoridades responsáveis pela investigação criminal, ante a aparente ocorrência de crime demonstrada pela análise dos dados financeiros contidos no RIF, podendo ser atribuído a ele natureza jurídica de notícia crime (MACEDO, 2019, p. 22).



Em que pese a atribuição ao RIF da natureza de documento de inteligência ou informação possa parecer irrelevante, tal diferenciação pode trazer grandes assimetrias na forma de utilização do relatório em um procedimento policial. Os documentos de inteligência, conforme Naves Junior (2016, p. 11), têm por característica o sigilo, “com circulação restrita entre seções do mesmo órgão policial (circulação interna) ou entre Agências de Inteligência diversas (circulação externa), tendo por objetivo transmitir ou solicitar conhecimentos”. Nesta perspectiva, o RIF deve ser utilizado como referência para a definição de estratégia de investigação pela autoridade responsável, optando pelos meios de investigação que possam materializar os indícios de crime apontados no documento produzido pelo COAF, a exemplo de consulta em cartórios, quebra do sigilo bancário e fiscal, interceptação telefônica, dentre outros, não devendo ser utilizado diretamente como instrumento para comprovação da autoria e materialidade delitivas.

Objetivando manter a integridade do procedimento policial, inexistindo uma unanimidade sobre a natureza de documento de inteligência ou de informação, derivando o RIF de uma Unidade de Inteligência Financeira, parece mais prudente que a autoridade responsável opte por, a partir das informações suspeitas apontadas no relatório, apurar os indícios através de outros meios especiais de investigação, inclusive, representando judicialmente para a produção da prova, caso a legislação assim exija.

Suxberger e Pasiani (2018, p. 304-310), com fundamento em entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), admitem que a quebra de sigilo financeiro seja obtida através de representação fundamentada pelo RIF. Todavia, ressalvam a existência de entendimento diverso, rezando que as informações apresentadas no relatório possuem caráter subsidiário, sendo imprescindível a complementação por diligências diversas e pelo esgotamento dos meios de investigação menos lesivos. Prosseguem os autores asseverando que o RIF “seria instrumento suficiente para justificar a abertura de inquérito policial e até mesmo o oferecimento da denúncia, caso traga elementos suficientes a comprovar a justa causa.”

O relatório pode chegar às mãos das autoridades competentes para apuração das infrações de duas formas. A primeira delas se dá através do “RIF espontâneo ou de ofício”, que é elaborado espontaneamente pelo COAF, quando das comunicações de transações das entidades obrigadas houver indícios da prática de crime, e encaminhado independentemente de qualquer pedido à autoridade responsável pela apuração do crime de lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo ou outros delitos (SILVEIRA, 2020, p. 16-17).

A segunda forma é chamada “RIF de intercâmbio”, que é produzido pelo COAF a pedido das autoridades responsáveis pela apuração criminal. Silveira (2020, p. 16-17) ensina



que “no caso do “RIF de intercâmbio”, os órgãos de persecução criminal solicitam informações sobre operações suspeitas ou “atípicas” de investigados, por intermédio do Sistema Eletrônico de Intercâmbio – SEI.”

O SEI é o Sistema de Intercâmbio de Informações do COAF que tem por finalidade, propiciar a troca de informações de inteligência financeira, de maneira ágil e segura, com as autoridades competentes para investigação de ilícitos, em especial os de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, a que se refere o art. 15 da Lei nº 9.613, de 03.03.98.

De se pontuar que o SEI tem como finalidade a troca de informações com autoridades competentes, sob demanda ou “ex-offício”, quando o COAF, em suas análises, detecta situações passíveis de comunicação. (SILVEIRA, 2020, p. 17)

Conforme Lima (2021, p. 21) faz-se necessário, quando da requisição de RIF de intercâmbio através do sistema SEI, a indicação de número do procedimento investigatório, breve relato dos fatos investigados, prováveis autores e *modus operandi*, com intuito de auxiliar os analistas do COAF no direcionamento das metodologias a serem utilizadas durante a análise. No que concerne ao Ministério Público, para a requisição do relatório deverá ser instaurado um Procedimento Investigatório Criminal (PIC) ou uma notícia de fato. Analogicamente, pensa-se que a polícia judiciária deverá instaurar previamente à requisição do RIF um inquérito policial ou, ao menos, uma verificação preliminar de informações.

Vê-se, dessa forma, que é através do Sistema Eletrônico de Intercâmbio que o COAF dissemina, de ofício ou a pedido, os Relatórios de Inteligência Financeira com as autoridades responsáveis pela apuração de possíveis crimes identificados nas informações comunicadas pelas entidades obrigadas.

Factualmente, os Relatórios de Inteligência Financeira produzidos pelo COAF são encaminhados aos membros do Ministério Público e autoridades das Polícias Judiciárias. A depender do conteúdo do relatório, também podem possuir acesso os servidores da Receita Federal do Brasil e da Controladoria Geral da União (SUXBERGER; PASIANI, 2018, p. 304).

O art. 17-B da Lei n. 9.613/1998, incluído pela Lei n. 12.683/2012, prescreve que:

Art. 17-B. A autoridade policial e o Ministério Público terão acesso, exclusivamente, aos dados cadastrais do investigado que informam qualificação pessoal, filiação e endereço, independentemente de autorização judicial, mantidos pela Justiça Eleitoral, pelas empresas telefônicas, pelas instituições financeiras, pelos provedores de internet e pelas administradoras de cartão de crédito. (BRASIL, 1998)

A constitucionalidade do compartilhamento de dados pelo COAF com os órgãos de persecução penal sem prévia autorização judicial é tema superado pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.055.941, tendo como relator o Ministro

Dias Toffoli, publicado no Diário de Justiça de 6 de outubro de 2020, o tribunal decidiu pela desnecessidade de prévia autorização judicial para o compartilhamento dos Relatórios de Inteligência Financeira e da integralidade de procedimentos fiscalizatórios da Receita Federal com as autoridades responsáveis pela investigação criminal, sendo responsáveis os destinatários dos relatórios por resguardar o sigilo das informações contidas nos procedimentos.

ACÓRDÃO  
RE 1055941 / SP

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em rejeitar a preliminar da Procuradoria-Geral da República quanto ao alcance do tema em julgamento. Vencidos os Ministros Rosa Weber, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski. Em seguida, o Tribunal, por maioria, apreciando o tema 990 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para, cassando o acórdão recorrido, restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Ficaram vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, que negavam provimento ao recurso. Por unanimidade, foi revogada a tutela provisória anteriormente concedida. Ademais, acordam, os Ministros, por maioria de votos e nos termos do voto do Relator, em aderir à proposta formulada pelo Ministro Alexandre de Moraes, fixando a seguinte tese de repercussão geral: 1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil – em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. Vencido o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a tese. (BRASIL, 2020a, p. 2)

Há que saber, no entanto, que a comunicação entre o COAF e o órgão de investigação criminal somente poderá ocorrer por meio formal, sigiloso, com autenticação de destinatário e camadas de segurança que possibilitem a apuração de responsabilidade, em caso de mau uso das informações (SILVEIRA, 2020, p. 13-17).

Percebe-se, dessa forma, que o Relatório de Inteligência financeira é um importante recurso para a definição das estratégias de investigação em crimes financeiros. Todavia, imperioso perquirir, no intento de responder à pergunta central da pesquisa, a ampliação da definição de crime militar advinda da Lei Federal n. 13.491/2017.

### 3 CRIMES MILITARES APÓS O ADVENTO DA LEI FEDERAL n. 13.491/2017

O Direito Penal Militar destina-se à manutenção da regularidade das instituições castrenses, protegendo valores constitucionalmente estabelecidos a tais órgãos, como a



hierarquia, disciplina e autoridade. Apesar de desconhecido por muitos, o Direito Militar tem ganhado relevância com as atualizações legislativas ocorridas nos últimos anos, sobretudo com a promulgação da Lei n. 13.491/2017.

O primeiro elemento adotado pelo ordenamento pátrio para a definição de um crime militar é o *ratione legis*, ou seja, a legislação enumera os delitos castrenses, devendo, em um segundo momento, ser observadas as circunstâncias e requisitos balizadores (*ratione materiae, ratione personae, ratione loci e ratione temporis*) previstos nos arts. 9º e 10 do Código Penal Militar (PARIS NETO, 2014, p. 40-41).

Até o advento da Lei Federal n. 13.491/2017, apenas os crimes tipificados na Parte Especial do Código Penal Militar, quando praticados nas condições estabelecidas pelos arts. 9º e 10º do mesmo Decreto-Lei, eram classificados como crimes militares.

A Lei n. 13.491/2017, publicada em 16 de outubro de 2017, alterou a redação do inciso II do art. 9º do Código Penal Militar, e ampliou consideravelmente o rol dos crimes militares, ao assim definir todas as infrações previstas na legislação penal comum ou militar, desde que praticadas em alguma das hipóteses contempladas nas alíneas do mesmo inciso. Assim sendo, por exemplo, um crime de tortura, previsto na Lei n. 9.455/1997, cometido por policial militar em serviço, que até então era considerado crime comum, logo, processado e julgado pela Justiça Comum, passou à competência da Justiça Militar Estadual (BRASIL, 1969a).

Colhe-se do Código Penal Militar:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

[...]

II – os **crimes previstos neste Código e os previstos na legislação penal**, quando praticados: (Redação dada pela Lei nº 13.491, de 2017)

a) **por militar em situação de atividade** ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;

b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, **em lugar sujeito à administração militar**, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;

c) **por militar em serviço ou atuando em razão da função**, em comissão de natureza militar, ou em formatura, **ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil**; (Redação dada pela Lei nº 9.299, de 8.8.1996)

(BRASIL, 1969a, grifo nosso).

Destarte, conforme Roth (2018, p. 1), os delitos militares podem ser de três categorias: crimes propriamente militares; crimes impropriamente militares e **crimes militares por extensão**. A doutrina já conceituava os crimes propriamente militares como sendo aqueles previstos exclusivamente no Código Penal Militar, sem tipificação equivalente na legislação



penal comum. Os crimes impropriamente militares, por sua vez, possuem tipificação idêntica na legislação comum e no Decreto-lei 1.001/69, aplicando-se a legislação castrense com base no princípio da especialidade. Por fim, a nova categoria, chamada de crimes militares por extensão, abarcaria os crimes previstos apenas na legislação penal comum (Código Penal e leis extravagantes), mas que, em razão da nova redação do art. 9º do CPM, passaram a ser classificados como delitos castrenses.

Na fase pré-processual, a apuração dos delitos castrenses ocorre, via de regra, por meio da lavratura de Auto de Prisão em Flagrante ou de Inquérito Policial Militar (IPM), ambos formalizados pela Polícia Judiciária Militar. O IPM, conforme Ferreira (1996, p. 19), é a reunião de diligências produzidas com a finalidade de apresentar indícios de autoria e materialidade suficientes à propositura da Ação Penal pelo membro do Ministério Público, e, posteriormente, auxiliar na formação da convicção do Magistrado responsável pelo julgamento da causa.

A Constituição Federal, no §4º do art. 144, exclui das Polícias Cíveis a atividade de apuração das infrações penais militares, sendo esta de atribuição das Forças Armadas, na esfera federal, e das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, para os crimes militares cometidos por seus integrantes, na esfera estadual, conforme previsão do art. 6º do Código de Processo Penal Militar (BRASIL, 1988).

Assim sendo, a ampliação da definição de crime militar, não impactou somente o número de processos na Justiça Castrense, mas também aumentou significativamente o número de Inquéritos Policiais Militares em trâmite nas corregedorias das organizações militares. Nesse particular, no que concerne à Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), veja-se o levantamento de Silva (2019, p. 53-54), que analisou o número de IPM's instaurados nos 534 dias anteriores à promulgação da Lei n. 13.491/2017 (26/04/2016 a 12/10/2017) e o número de procedimentos deflagrados após 534 dias de início de vigência da referida lei (13/10/2017 a 30/04/2019). No primeiro período foram instaurados 1.130 cadernos indiciários, enquanto no segundo interregno foram abertos 2.668 IPMs, ocorrendo, portanto, um aumento percentual de 136,2% de procedimentos instaurados nas Corregedorias da PMSC.

Há que saber que essa ampliação tornou imperiosa a especialização dos instrumentos e técnicas investigativas, porquanto a tradicional investigação criminal, baseada em diligências de cunho meramente cartorário, poderá ser ineficiente no deslinde de complexos crimes que passaram a ser apurados nas corregedorias militares, a exemplo dos crimes financeiros, sobretudo quando ligados à atuação de organizações criminosas integradas por agentes públicos, dentre eles os militares estaduais.

O presente artigo não se destina a esgotar o tema Inquérito Policial Militar, apenas



objetivando-se, por ora, proporcionar ao leitor o conhecimento geral mínimo para a compreensão do objetivo geral da pesquisa, qual seja, a possibilidade, ou não, de o Oficial encarregado de IPM requerer o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) diretamente ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

#### 4 APURAÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO NA ESFERA CASTRENSE

Conforme explanado, o Relatório de Inteligência Financeira é importante instrumento na definição da estratégia de investigação criminal dos delitos financeiros. Ainda, que a ampliação da definição de crime militar advinda da Lei Federal n. 13.491/2017 resultou não só em um aumento do número de procedimentos em trâmite nas corregedorias das instituições castrenses, mas também na complexidade das investigações neles contidas. Assim, imprescindível para o presente estudo analisar possibilidade de apuração dos crimes de lavagem de dinheiro pela autoridade de polícia judiciária militar.

É traço característico das organizações criminosas a obtenção de lucro financeiro. Para que os valores ilicitamente auferidos passem a “integrar” seu patrimônio, dificultando a apuração das atividades ilícitas pelos órgãos responsáveis, normalmente os criminosos se utilizam de técnicas de dissimulação ou ocultação da origem dos valores.

Há décadas que os diferentes Estados buscam criar leis de combate à lavagem de dinheiro, preocupação que cresce com a evolução tecnológica dos últimos anos. Em 1978, na Itália, surgiu a primeira lei criminalizando a lavagem de dinheiro, todavia, somente em 1988, com a Convenção de Viena, e, em 1989, com o Grupo de Ação Financeira (GAFI), passou a existir uma política internacional de combate aos grandes crimes econômicos (ARO, 2013, p. 168). Verifica-se que a cooperação internacional para o combate à lavagem de dinheiro é extremamente necessária, sobretudo ao se considerar que o crime organizado tem ultrapassado fronteiras nacionais, causando sérios transtornos aos sistemas financeiros de diversos países, com intuito de dissimular seus lucros ilícitos e dificultar a investigação criminal (MATSUMOTO, 2009, p. 44-49).

Aro (2013, p. 170-174) afirma inexistir um consenso quanto ao conceito de lavagem de dinheiro, mas que tradicionalmente pode ser compreendido como o conjunto de ações e instrumentos utilizados para a integração aos sistemas econômico e financeiro de bens e valores auferidos com a prática de crimes, como se lícitos fossem. Prossegue o autor atribuindo à lavagem de dinheiro três fases: **1) colocação** – quando os valores ilícitos são colocados no

mercado financeiro, normalmente sendo utilizados depósitos de pequeno valor para não despertar suspeitas sobre sua origem ilícita, compras em estabelecimentos comerciais com dinheiro em espécie, utilização de “laranjas” ou aquisição de moedas estrangeiras e aplicações financeiras em “paraísos fiscais”, nesse caso com o auxílio de casas de câmbio ou doleiros; **2) ocultação, dissimulação ou transformação** – é a fase em que se dissimula a procedência ilícita dos valores, utilizando-se de uma série de movimentações financeiras e negócios com o objetivo de dificultar o rastreamento do numerário, normalmente é nessa etapa que os órgãos encarregados pela apuração criminal possuem maior dificuldade de identificação dos ilícitos; e, **3) integração** – momento em que o valor, já parecendo ter procedência lícita, é integrado ao sistema econômico, através de negócios nos mercados mobiliário e imobiliário.

Percebe-se, dessa forma, que a lavagem de dinheiro é perpetrada por criminosos altamente especializados, geralmente responsáveis por uma das tarefas do “conjunto de engrenagens” que compõe as organizações criminosas, e que os atos e meios utilizados para a dissimulação dos valores auferidos com a prática criminosa evoluem constantemente, com fito de dificultar os trabalhos investigativos. Nesse sentido, Saadi (2007, p. 26-32) apresenta uma série de condutas características desse tipo de crime, tais quais: utilização de estruturas empresariais legítimas ou “fantasmas”; utilização de documentos falsos ou em nomes de terceiros (“testas de ferro” ou “laranjas”); compra e venda de ativos em bolsas de valores; utilização de sistemas de jogos e sorteios; operações fraudulentas em conluio com instituições financeiras; compra e venda de imóveis, dentre outros.

Em âmbito nacional, a Lei Federal n. 9.613/1998, posteriormente alterada pelas Leis n. 10.701/2003, 12.683/2012 e 13.974/2020, dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens direitos e valores. Destaca-se, também, que a referida lei instituiu o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão vinculado ao Governo Federal destinado ao combate à lavagem de dinheiro, com atribuição de disciplinar, sancionar administrativamente, receber e examinar dados sobre movimentações financeiras, e identificar possíveis atividades ilícitas ligadas à lavagem de dinheiro (MATSUMOTO, 2009, p. 17-18).

O crime de lavagem de dinheiro, nos termos do art. 1º da Lei n. 9613/1998, é tipificado da seguinte forma:

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

[...]

§ 1º Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de infração penal

I - os converte em ativos lícitos;

II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere;

III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.

§ 2º Incorre, ainda, na mesma pena quem:

I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal;

II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.

[...]

§ 4º A pena será aumentada de um a dois terços, se os crimes definidos nesta Lei forem cometidos de forma reiterada ou por intermédio de organização criminosa (BRASIL, 1998).

Conforme se depreende da atual redação legal, consideram-se criminosas as condutas destinadas à ocultação, dissimulação de natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores, direta ou indiretamente **provenientes de qualquer infração penal**. Assim sendo, com as alterações promovidas no art. 1º da Lei n. 9613/98, pela Lei n. 12.683/12, deixou de ser necessária a prática de alguma das infrações penais constantes no revogado rol de incisos do mesmo artigo, ampliando-se, sensivelmente, o catálogo de situações sujeitas de enquadramento no tipo penal.

Doutrinariamente, a lavagem de dinheiro é definida como um crime acessório, porquanto dependendo da ocorrência de infração penal pretérita, cujos lucros ou valores auferidos são ocultados ou dissimulados. Apesar disso, a apuração do crime acessório independe do processo e julgamento do crime comum, sendo suficiente a existência de indícios idôneos da origem ilícita dos bens, direitos ou valores, ante a previsão expressa do §1º do art. 2º da Lei 9.613. Importante saber que é possível a responsabilização da pessoa responsável pelo branqueamento dos bens, tenha ela participado do delito antecedente ou não (ESCOURA; MORAIS, 2013, p. 120-121).

Impossível deixar de abordar a possibilidade da prática do crime de lavagem de dinheiro no contexto da atuação de organizações criminosas integradas por policiais militares. Explica-se, ao se aceitar que militares também estão sujeitos a cooptação pelo crime organizado, praticando crimes em serviço ou valendo-se da sua situação de militares para a prática de ilícitos, presume-se que os criminosos que integram a tropa poderão se utilizar de técnicas de dissimulação ou ocultação para que os valores ilicitamente auferidos passem a integrar seu patrimônio.

Nota-se que pouco se tem estudado sobre a possibilidade de apuração do crime tipificado na Lei n. 9613/98 em sede de Inquérito Policial Militar, havendo estudo de Neves (2011, p. 551-571), entendendo que, à época, considerando os bens jurídicos tutelados pelo Código Penal Militar, em caso de lavagem de dinheiro, cujo crime antecedente estivesse



tipificado no CPM, haveria de ocorrer a cisão da apuração na esfera policial, cabendo à instituição militar, através do encarregado pelo IPM, prosseguir com a investigação do delito castrense, encaminhando cópia dos autos à Polícia Civil ou Federal, a depender do caso, para apuração da lavagem de dinheiro.

Cabe dizer, no entanto, que o estudo de Neves (2011, p. 551-571) foi produzido anos antes da ampliação da definição de crime militar advinda da Lei 13.491/2017, que deixou clara a intenção do legislador de atribuir à Justiça Castrense a apuração de lesões a diversos outros bens jurídicos, que até então somente eram protegidos por crimes comuns. Inclusive, o mesmo autor recentemente reconheceu a possibilidade de existência do crime militar extravagante de lavagem de dinheiro:

**[...] é possível compreender que a lavagem de dinheiro tutela também o patrimônio da administração militar que continua a ser lesado quando branqueado e, até mesmo, a ordem administrativa militar, vez que a conduta perpetrada no contexto dessa administração fragilizará sua organização, existência, etc.** Assim, representa-se perfeitamente possível combinar as figuras típicas da Lei n. 9.613/1998 com a alínea “e” do inciso II do art. 9º do CPM e, em consequência, alcançar a figura do crime militar extravagante de lavagem de dinheiro. (NEVES, 2020, n.p.)

Assim sendo, resta claro que, na atual conjuntura, não há que se falar em cisão de procedimento policial, cabendo à Polícia Judiciária Militar a apuração do crime militar antecedente e à Polícia Civil ou Federal o delito acessório de lavagem de dinheiro. Reconhecendo-se que é atribuição da Polícia Judiciária Militar a apuração do crime militar extravagante de lavagem de dinheiro em sede de inquérito policial militar, necessário compreender quais instrumentos de investigação estarão à disposição do encarregado do Inquérito Policial Militar.

Inarredável a conclusão de que a atividade de investigação desse tipo de delito é extremamente complexa, variando os instrumentos de investigação de acordo com o caso concreto, havendo de ser manejados pelo encarregado de IPM todos os instrumentos de investigação previstos na legislação, não apenas aqueles com características exclusivamente cartorárias previstos no CPPM, sob pena de risco de fracasso na apuração dos fatos.

Atualmente, o Relatório de Inteligência Financeira tem se mostrado um instrumento de informação extremamente eficaz no estabelecimento de investigação, embasando, por vezes, os pedidos de afastamento de sigilos bancários e fiscais, para fins de apuração de crimes de lavagem de dinheiro. Todavia, o COAF não tem reconhecido à autoridade de polícia judiciária militar, bem como ao encarregado de IPM, a legitimidade para requisição direta de produção do RIF.



## 5 AUTORIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR LEGITIMADA A APURAR CRIMES FINANCEIROS

Primordial, nesse momento, entender a abrangência da expressão “autoridade policial”. O Código de Processo Penal, datado de 1941, certamente, ao tratar de autoridade policial, referia-se aos Delegados das Polícias Civil e Federal. Todavia, mais de 40 anos depois do Decreto-lei 3.689/1941 entrar em vigor, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que atribuiu às Polícias Militares o exercício da Polícia Judiciária Militar, “fazendo com que seus agentes responsáveis pelo Inquérito Policial Militar, regido por legislação específica, sejam vistos agora como Autoridade Policial Militar” (CARNEIRO, 2017, n.p).

Aplica-se às organizações militares estaduais (Polícias e Corpos de Bombeiros Militares) somente a alínea “h” do art. 7º do CPPM, que confere ao comandante, diretor ou chefe das instituições militares e de suas unidades, a atribuição de exercício da autoridade de polícia judiciária militar para a apuração de crimes militares praticados na área de abrangência de sua unidade. O Inquérito Policial Militar, contudo, diverge do Inquérito Policial Comum na possibilidade de delegação dos poderes investigatórios pela autoridade policial militar. Explica-se, diante da necessidade de atuação dos detentores originários do poder de polícia judiciária militar (art. 7º, alíneas “a” a “h”, do CPPM), em complexas atividades destinadas à preservação da ordem pública e ao exercício da polícia ostensiva, no caso das Polícias Militares, previu o legislador, no § 1º do art. 7º do CPPM, a possibilidade de delegação dos poderes instrutórios a oficial da ativa, o que a doutrina chama de poder de polícia judiciária derivado (SARAIVA, 2017, p. 35).

Assim, o Inquérito Policial Militar é instaurado por portaria do comandante da Organização Policial Militar com circunscrição sobre o local do fato, podendo o procedimento ser conduzido pelo próprio Oficial comandante, ou nomeado um Oficial da ativa de sua Unidade, preferencialmente no posto de Capitão ou superior, para conduzir as investigações, sendo este oficial chamado de encarregado, conforme o art. 15 do CPPM (BRASIL, 1969b).

Nos inquéritos em que ocorre a delegação dos poderes instrutórios, ao final do procedimento, deverá o encarregado elaborar minucioso relatório, descrevendo todas as diligências, pessoas ouvidas e os resultados alcançados, concluindo pela ocorrência ou não de indícios de crime ou transgressão disciplinar, encaminhando os autos à autoridade delegante, que será responsável pela solução do IPM, nos termos do art. 22 do CPPM (BRASIL, 1969b).

Em que pese a ampliação do rol de delitos investigado em sede de IPM, remanesce, para muitos, dúvidas quanto a possibilidade de utilização dos instrumentos especiais de



investigação criminal pelos investigadores dos delitos militares.

Ponderando a ampliação do conceito de crime militar, bem como analisando o ordenamento jurídico de forma sistêmica, que o termo Delegado de Polícia grafado por vezes na Lei n. 12.850 deve ser interpretado de maneira extensiva, como significado de autoridade de polícia judiciária, garantindo-se ao Oficial de Polícia Militar encarregado de IPM, considerando seu poder de polícia judiciária militar derivado, acesso a todos os meios de prova previstos na legislação, nos mesmos termos ofertados ao Delegado e ao membro do Ministério Público (ANDREUCCI; ROTH, 2015, p. 12).

Arcaro Filho (2017, p. 7-8) também conclui pela possibilidade de aplicação dos instrumentos investigatórios previstos no art. 3º da Lei 12.850/2013 no IPM, a exemplo do afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal, colaboração premiada, bilhetagem de comunicações telefônicas, dentre outros. Ressalta-se que alguns desses meios prescindem de autorização judicial prévia para obtenção pela autoridade responsável pela investigação, citando, inclusive, precedente judicial favorável (Autos n. 0493844-09.2015.8.19.0001 da Auditoria da Justiça Militar da Comarca da Capital do Rio de Janeiro).

Carneiro (2017, n.p) afirma que o Oficial de Polícia Militar encarregado de IPM está investido de todas as atribuições de autoridade policial, neste caso, para apuração do crime militar, portanto, analogicamente, detém todas as prerrogativas garantidas ao Delegado de Polícia no procedimento que presidir.

Importa ressaltar que as normas que definem instrumentos de apuração de infrações penais em sede policial têm natureza de normas processuais penais. É expressamente permitida a interpretação extensiva das normas instrumentais penais (art. 2, §1º do CPPM e art. 3º CPP). Ademais, o art. 3º do Código de Processo Penal Militar autoriza, nos casos em que a legislação específica é omissa, a utilização da legislação processual penal comum, desde que aplicável ao caso concreto e que não atente contra a essência do processo penal militar (BRASIL, 1969b).

Como se sabe, na interpretação extensiva palavras ou termos são traduzidos de uma forma mais ampla que a apresentada pela literalidade do texto. Assim sendo, o termo autoridade policial, que aparece recorrentemente na legislação penal, inclui o Delegado de Polícia (Civil ou Federal), para a apuração de crimes comuns, e o Oficial das Forças Armadas e das Polícias ou Corpos de Bombeiros Militares, quando encarregado da apuração de crime militar em sede de IPM.

Sabendo da importância de utilização do RIF para a investigação de crimes militares associados à autuação de organizações criminosas, sobretudo a lavagem de dinheiro, Silveira (2020, p. 18-19), de forma pioneira, defende a necessidade de se fomentar e reconhecer a

legitimidade do Oficial encarregado de IPM para receber o RIF espontâneo e para requerer o RIF de intercâmbio diretamente ao COAF:

Frise-se que a **Polícia Militar não tem acesso/credenciamento junto ao Sistema de Intercâmbio de Informações do COAF**, sendo este o meio elegido pela Unidade de Inteligência Financeira para promover a interlocução com os órgãos demandantes competentes, e atender suas requisições, dada a agilidade no trâmite da informação da informação e o aspecto de segurança, vez que somente o destinatário acessa seu conteúdo. Nesse rastro orbita o cerne da presente pesquisa, atualmente o COAF não reconhece/identifica a existência da atividade de polícia judiciária militar (matéria completamente estranha), **se fazendo necessário fomentar a adequação procedimental com o fim de incluir a Polícia Militar no rol dos órgãos de persecução criminal competentes para solicitar/requisitar RIF.** (SILVEIRA, 2020, p. 17) (grifo nosso).

Vê-se, portanto, que é crescente o entendimento que garante ao encarregado de inquérito policial militar o acesso a todos os instrumentos de investigação criminal garantidos ao delegado de polícia na investigação de crimes comuns, porquanto exercem funções análogas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão ao estudo proposto neste artigo, constata-se que foram abordados, em conformidade com os objetivos estabelecidos, a ampliação da definição de crime militar advinda da Lei n. 13.491/2017, bem como seus reflexos na atividade de Polícia Judiciária Militar, sobretudo nos casos de crimes praticados por militares, conexos à atuação de organizações criminosas, com ênfase na ocultação ou dissimulação de bens e valores auferidos com a prática de crimes, evidenciando-se o Relatório de Inteligência Financeira, como instrumento extremamente relevante na investigação de lavagem de dinheiro e combate a diversos crimes.

Desde a Constituição Federal de 1988 as Polícias Militares vêm experimentando uma sensível ampliação na sua esfera de atuação. Nesse sentido, com a atribuição de exercerem a Polícia Judiciária Militar conferida pela Carta Magna, passaram a ter, dentre o seu extenso rol de atividades, a apuração dos crimes militares praticados por seus membros.

O Código de Processo Penal Militar conta com mais de 50 anos de sua publicação, tendo passado por poucas alterações desde então, não acompanhando os avanços da criminalidade e da legislação processual penal. Talvez, tal “desleixo” por parte do legislador tenha ocorrido em virtude de, até o ano de 2017, apenas os crimes tipificados pelo Código Penal Militar serem considerados crimes militares. Todavia, com o advento da Lei Federal n. 13.491/2017, que alterou a redação do inciso II do art. 9º do CPM, houve uma grande ampliação



da definição de crime militar, passando a assim definir todos os delitos, previstos na legislação penal comum ou militar, desde que praticados nas hipóteses descritas nas alíneas do mesmo inciso.

Como consequência disso, passaram a aportar nas Corregedorias das corporações militares estaduais procedimentos para a apuração de complexos crimes, muitos deles envolvendo a atuação de organizações criminosas compostas por policiais militares.

O crime organizado é um dos fatos sociais patológicos enfrentados pelos Estados na atualidade. Essas estruturas criminosas se utilizam da prática dos mais sórdidos crimes, geralmente com o uso de violência, para a obtenção de lucro. Dentre as diversas características observadas no crime organizado, destacam-se para o presente estudo duas: a participação de agentes públicos (no caso, policiais militares) e a lavagem de dinheiro como forma de inserção no mercado dos valores ilicitamente auferidos com os crimes praticados.

Normalmente, associam-se aos militares a participação em milícias, que disseminam o medo e se utilizam de poderio e treinamento bélicos para coagir a população de determinadas áreas a pagarem aos criminosos pelos mais diversos tipos de serviço. Mas a participação de policiais militares na estrutura do crime organizado pode se dar de diversas formas, a exemplo da difusão aos criminosos de informações sigilosas que detém em razão de seu cargo ou o direcionamento do policiamento de determinada região para facilitar a atuação de criminosos.

Por óbvio, nem todos os crimes praticados na seara castrense derivam da atividade de organizações criminosas, mas é crescente o número de agentes públicos cooptados pelo crime organizado.

Visando ocultar ou dissimular o acréscimo patrimonial decorrente da prática criminosa, é comum que os agentes públicos integrantes de organizações criminosas utilizem-se de técnicas de lavagem de dinheiro, inclusive com a utilização de terceiros como laranjas. Conforme afirmado, dentre os diversos instrumentos de investigação criminal modernos, o Relatório de Inteligência Financeira tem se mostrado um dos mais eficazes no estabelecimento das estratégias de investigação, levando a desarticulação de diversas organizações criminosas, inclusive integradas por políticos nacionalmente reconhecidos.

Nesse sentido, a Polícia Militar, a quem é atribuída pela Constituição Federal a atividade de Polícia Judiciária Militar, deve se utilizar dos mais modernos métodos especiais de obtenção de prova na investigação dos crimes militares por suas corregedorias. Infelizmente, os métodos investigativos tradicionais, sobretudo aqueles disciplinados de CPPM e CPP, de natureza predominantemente cartorária, não têm se mostrado eficazes para a comprovação de



---

autoria e materialidade dos delitos atualmente praticados.

Em que pese a previsão do art. 3º do CPPM, que garante a aplicação de institutos processuais penais previstos na legislação comum nos casos de omissão da legislação castrense, é constante o alijamento das atribuições das autoridades de polícia judiciária militar pelos mais diversos órgãos. São diversos os estudos produzidos que demonstram a irrefutável conclusão de que o Delegado de Polícia, no inquérito policial, e o Oficial encarregado, no inquérito policial militar, exercem funções análogas, fazendo jus, portanto, a todas as prerrogativas necessárias ao deslinde dos fatos que investigam.

Ora, pode-se considerar razoável à luz da hermenêutica que o termo “autoridade policial”, comumente utilizado nas leis penais, refere-se à autoridade que preside um procedimento policial, seja ele comum ou militar, logo, alcança tanto o Delegado de Polícia quanto o Oficial Militar quando do exercício da Polícia Judiciária Militar. Qualquer interpretação diversa poderia conter a ideia de profundo desconhecimento do ordenamento jurídico, sobretudo do art. 144, §4º da Constituição Federal.

Respondendo ao questionamento central da pesquisa, que consiste em sustentar que o Oficial da Polícia Militar, encarregado de Inquérito Policial Militar, no curso da apuração de crimes de lavagem de dinheiro, possui legitimidade para requisitar, diretamente, o Relatório de Inteligência Financeira (RIF) junto ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Com base neste estudo, o Oficial de Polícia Militar encarregado de inquérito policial militar possui legitimidade para solicitar o Relatório de Inteligência Financeira junto ao COAF.

Assim sendo, pensa-se que é desnecessária qualquer alteração legislativa para que se reconheça a legitimidade do Oficial militar encarregado de IPM para requisitar o RIF diretamente ao COAF, visto que, conforme argumentado anteriormente, ao exercer funções de polícia judiciária militar, detém atribuições análogas às do delegado de polícia na investigação de crimes comuns. Ademais, a suplementação das normas processuais penais militares pelas leis processuais penais comuns está expressamente garantida no art. 3º do CPPM.

Em que pese decorra das leis já postas, parece ser imprescindível que haja um esforço institucional das Polícias Militares dos diversos estados da federação, com apoio do Conselho Nacional de Comandantes-Gerais (CNCG), e da Federação Nacional de Entidades Oficiais de Militares Estaduais – FENEME, para, através da atuação junto ao Ministério da Economia, incluir os Oficiais da Polícia Militar encarregados de Inquérito Policial Militar no rol de legitimados a pleitear e receber o RIF diretamente ao COAF, através de disponibilização de acesso ao Sistema Eletrônico de Intercâmbio do COAF - SEI - C, assim como já fazem delegados de polícia e promotores de justiça.

---



---

**REFERÊNCIAS**

ANDREUCCI, Ricardo Antonio; ROTH, Ronaldo João. **A colaboração premiada e sua aplicação na persecução penal militar. Direito Penal Militar.** Roraima, n. 116, p. 9-12, 2015. nov./dez. 2015. Disponível em: <http://ejurr.tjrr.jus.br/arqpdf/artigos/A%20Colaboracao%20Premiada.pdf>. Acesso em: 9 maio 2020.

ARCARO FILHO, Brauner Justino. **A lei de combate ao crime organizado e sua aplicabilidade no Inquérito policial militar.** 2017. 23 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Formação de Oficiais) Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

ARO, Rogerio. Lavagem de dinheiro—origem histórica, conceito, nova legislação e fases. **Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, v. 3, n. 6, p. 167-177, 2013.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova; relatório de inteligência financeira. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 10, n. 2, 2017. Disponível em: [http://www.esmp.sp.gov.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/314](http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/314). Acesso em: 07 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei 1.001, de 21 de outubro de 1969.** Código Penal Militar. Brasília, DF: Presidência da República, 1969a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del1001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1001.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Decreto-lei 1.002, de 21 de outubro de 1969.** Código de Processo Penal Militar. Brasília, DF: Presidência da República, 1969b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del1002.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1002.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm)>. Acesso em 16 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013.** Lei de Organizações Criminosas. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.491/2017, de 13 de outubro de 2017.** Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113491.htm).

---



Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.974, de 07 de janeiro de 2020.** Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L13974.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13974.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 1.055.491.** Repercussão geral. Tema 990. Constitucional. Processual Penal. Compartilhamento dos Relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil com os órgãos de persecução penal para fins criminais. Desnecessidade de prévia autorização judicial. Constitucionalidade reconhecida. Recurso ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença condenatória de 1º grau. Revogada a liminar de suspensão nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC). Fixação das seguintes teses: 1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil - em que se define o lançamento do tributo - com os órgãos de persecução penal para fins criminais sem prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional; 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB referido no item anterior deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios. Órgão Julgador: Plenário do Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 04/12/2019. Recorrido: H.C.H. e T.J.H. Relator(a): Min. Dias Toffoli. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 06 out. 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828>. Acesso em: 05 maio 2022.

CARNEIRO, Robyson Danilo. A legitimidade da polícia militar para atuar como autoridade policial em circunstâncias especiais da lei de interceptações telefônicas. **Revista Âmbito Jurídico.Net**, Rio de Janeiro, out. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-165/a-legitimidade-da-policia-militar-para-atuar-como-autoridade-policial-em-circunstancias-especiais-da-lei-de-interceptacoes-telefonicas/>. Acesso em: 15 maio 2021 [documento não paginado].

ESCOURA, Juliano Fernandes; MORAIS, Douglimar da Silva. **Direito penal e processual penal: questões comentadas, resumo esquematizado, jurisprudência e legislação especial.** Ribeirão Preto: Ield, 2013, 387p.

FARIAS, Klever Martins. Utilização do RIF-Relatório de Inteligência Financeira em procedimentos investigativos que envolvam organizações criminosas. **Inteligência de Segurança-Unisul Virtual**, 2020. Disponível em: [https://riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/10035/KLEVER\\_MARTINS\\_FARIAS%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/10035/KLEVER_MARTINS_FARIAS%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 8 maio 2021.

FERREIRA, Avilmar. **Inquérito policial militar e sindicância.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 19.

LIMA, Paulo. **Apresentação do relatório de inteligência financeira – RIF - COAF.** Grupo



de atuação especial de inteligência e segurança institucional – GSI, 2021. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=FF80808179416BAA0179EE3D6A7B009E>. Acesso em: 11 nov. 2021.

MACEDO, Débora Regina Drumond de. **A legalidade, a relevância e as implicações do uso de dados dos relatórios de inteligência financeira emitidos pelo conselho de controle de atividades financeiras nas investigações preliminares conduzidas pela Controladoria-Geral da União** [Monografia]. 2019. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42545/1/TCC\\_EN\\_CSIE\\_2019\\_Debora%20Regina%20Drumond\\_Final.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42545/1/TCC_EN_CSIE_2019_Debora%20Regina%20Drumond_Final.pdf). Acesso em: 9 maio 2021.

MACIEL, Alexandre Rorato. **Crime organizado: persecução penal e política criminal dentro do estado democrático de direito**. 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4000>. Acesso em: 14 maio 2022.

MATSUMOTO, Hailton Jun. **A competência da polícia militar do Paraná para combater o crime de lavagem de dinheiro**. 2009. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/65454/HAILTON%20JUN%20MATSUMOTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 mar. 2021.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime Organizado: aspectos gerais e mecanismos legais** – 6. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

NAVES JÚNIOR, Carlos Humberto; SÁ, Vinícius Valdir de (Orientador). **Relatório técnico operacional: a necessidade de regulamentação de seu uso na atividade de inteligência visando subsidiar ações da polícia militar de Santa Catarina no combate ao tráfico de entorpecentes**. 2016. 24 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Formação de Oficiais) Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Crimes militares contra a administração militar como antecedentes ao delito de lavagem de dinheiro**, in “Direito Militar – Doutrina e Aplicações”, Coordenação: Dircêo Torrecillas Ramos, Ronaldo João Roth, e Ilton Garcia da Costa. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 555.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Crime militar extravagante de lavagem de dinheiro**. 2020. Disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/crime-militar-extravagante-de-lavagem-de-dinheiro/>. Acesso em: 07 abr. 2021 [documento não paginado].

PARIS NETO, Edgar de. **Aplicação da lei federal n. 12.850/13 (organização criminosa) na investigação de crimes militares**. 2014. 84 f. Monografia (Especialização em Administração de Segurança Pública da Escola Superior de Administração e Gerência) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

ROTH, Ronaldo João. Os delitos militares por extensão e a nova competência da Justiça Militar (Lei 13.491/17). **Belo Horizonte: Observatório da Justiça Militar–TJM/MG**, 2018. Disponível em: <http://jusmilitaris.com.br/sistema/arquivos/doutrinas/artigoRothLeinova.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2021.

SAADI, Ricardo Andrade et al. **O combate à lavagem de dinheiro**. 2007. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1099/1/Ricardo%20Saadi.pdf>. Acesso em: 31

mar. 2021.

SARAIVA, Alexandre José de Barros Leal. **Manual básico da polícia judiciária militar**. Curitiba: Juruá, 2017, 158 p.

SILVA, Lucas Jacques da et al. **Reflexos da Lei nº 13.491/17 às atividades de investigação criminal militar da PMSC**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/197777>. Acesso em: 03 mar. 2021.

SILVEIRA, Fabrício Berto. **Proposta de adequação procedimental para inclusão da Polícia Militar no rol de órgãos competentes a solicitar Relatório de Inteligência Financeira (RIF) do Banco Central (UIF/COAF)**. 2020. 21 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Polícia Militar) Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, 2020.

SUXBERGER, Antonio; PASIANI, Rochelle Pastana Ribeiro. O Papel Da Inteligência Financeira Na Persecução Dos Crimes De Lavagem De Dinheiro E Ilícitos Relacionados. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, 2018. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3183422](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3183422). Acesso em: 10 maio 2020.

ZAINA, Roberto et al. **Identificação de entidades destaque na análise de relatórios de inteligência financeira**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216641/PCIN0219-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 maio 2021.

---

## AUTOGESTÃO DA AGRESSIVIDADE: REVISÃO DA LITERATURA E APLICAÇÕES NA PROFISSÃO POLICIAL

Leonardo Borges Ferreira<sup>1</sup>  
Gisleno Gomes de Faria Alves<sup>2</sup>  
Leonardo Siqueira dos Santos<sup>3</sup>  
Renata Braz das Neves Cardoso<sup>4</sup>

### RESUMO

Este estudo buscou identificar e organizar a literatura sobre a autogestão da agressividade para policiais. O estudo partiu do pressuposto teórico de que policiais, por meio de ações institucionais, podem ser dotados de capacidades autorregulatórias que lhes permitam compreender e gerenciar a agressividade, prevenindo comportamentos aversivos. O estudo focou, especificamente, na realidade da Polícia Militar do Distrito Federal. O percurso metodológico envolveu a busca de livros e artigos científicos relacionados à autogestão da agressividade em portais de periódicos e bibliotecas virtuais. O estudo adotou como pressuposto que treinamentos policiais e as situações cotidianas a que estão submetidos devem ser contrabalanceados por iniciativas institucionais que permitam a manutenção das capacidades avaliativas e decisórias em situações adversas, por meio da promoção e desenvolvimento de competências, habilidades e aptidões de autorregulação da agressividade.

**Palavras-chave:** autogestão; agressividade; desvios de conduta; controle emocional.

---

<sup>1</sup> Major QOPM, Doutorando em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações (UnB). Mestre em Administração (UnB). Artigo originalmente submetido à Escola de Comando, Gestão e Estratégia (ECGE/APMB). Desenvolve pesquisas sobre agressividade e violência. Atualmente vinculado à International Society for Research On Aggression (ISRA)

<sup>2</sup> Graduação em Psicologia - Universidade Católica de Brasília; Graduação em Teologia - Faculdade Teológica Batista de Brasília; Pós-graduação em Capelania Militar e Policial - UniMauá Brasília.

<sup>3</sup> Bacharel em C. Jurídicas e Sociais pelo Uniceub, Bacharel em Segurança Pública pela APMB/PMDF; Pós-graduação em Gestão de Segurança Pública pela APMB/APMB.

<sup>4</sup> Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília. Pós-graduação Lato Sensu em Investigação de Femicídio pela Universidade de Brasília, Projetos (MBA) pela Fundação Getúlio Vargas, Gestão Estratégica em Segurança Pública.

---



---

**AGGRESSIVE SELF-MANAGEMENT: LITERATURE REVIEW AND  
APPLICATIONS IN THE POLICE PROFESSION****ABSTRACT**

This study sought to identify and organize the literature on self-management of aggression for police officers. The study started from the theoretical assumption that police officers, through institutional actions, can be endowed with self-regulatory capacities that allow them to understand and manage aggressiveness, preventing aversive behavior. The study focused specifically on the reality of the Military Police of the Federal District. The methodological course involved the search for books and scientific articles related to self-management of aggression in journals and virtual libraries. The study adopted the assumption that police training and the daily situations to which they are subjected must be counterbalanced by institutional initiatives that allow the maintenance of evaluative and decision-making capacities in adverse situations, through the promotion and development of competences, abilities and skills of self-regulation of the aggressiveness.

**Keywords:** self-management; aggressiveness; misconduct; emotional control.

## 1 INTRODUÇÃO

A natureza do trabalho policial acaba por provocar despersonalização, isto é, a assunção de uma identidade funcional que provoca um afastamento progressivo da vida social comum, incluindo amigos (não policiais) e a própria família (SANTOS; HAUER; FURTADO, 2019). A profissão policial militar exige atributos físicos, psicológicos e emocionais que podem acarretar repercussões na saúde física e mental dos indivíduos (FERREIRA, 2016).

Ainda que Miller (2015) defenda que a utilização criteriosa de recursos de seleção, formação profissional, supervisão e treinamentos possam limitar o acesso e eliminar das fileiras indivíduos desprovidos de condições psicológicas e físicas para o exercício da profissão, é comum na literatura encontrar estudos que associam a recorrência de certos adoecimentos em função da atividade policial. Por exemplo, a maior incidência de adoecimentos mentais entre policiais militares, bem como consequências secundárias, não menos relevantes, como instabilidade emocional, incapacidade de gerenciar conflitos interpessoais e cometimento de abusos no exercício profissional, podem ser associados às exigências e à própria organização do trabalho (DIAS, 2020).

Policiais militares são, geralmente, preparados para atuar em situações adversas, muitas vezes, mediando ou se interpondo entre partes conflitantes. Essencialmente, policiais militares são profissionais de ação e, enquanto legítimos representantes do Estado, de forma fundamentada e proporcional, são autorizados a empregar meios disponíveis e necessários para garantir a própria integridade e à de terceiros.

O uso da força física, entretanto, é uma exceção na maioria das interações entre policiais e cidadãos e qualquer meio ou forma que extrapole o necessário para garantir defesa legítima da própria vida ou a de terceiros deve ser considerado força excessiva, segundo Miller (2015). Os policiais participantes do estudo de Miller (2015) alegaram que a força letal somente foi empregada quando avaliaram que não havia mais outras alternativas para protegerem a própria vida ou a de outras pessoas.

Quando esses policiais militares figuram não como mediadores, mas como parte interessada/envolvida em algum atrito ou disputa de interesses, como devem agir? Como policiais, propriamente, seja impondo necessariamente seu ponto de vista, ou usando da violência real ou potencial inerente ao exercício funcional? A resposta, em essência, é uma só: agirão como policiais porque é o que são e é parte do repertório psicológico que possuem. É parte da identidade. No entanto, policiais devem ser dotados de competências, habilidades e aptidões que lhes permitam, nas interações interpessoais, agir com moderação, gerenciando a



própria agressividade. Isto é, que sejam capazes de discernir sobre quando o policial deve ceder ao papel do pai, do marido, do irmão ou de um cidadão comum em ocasiões cotidianas.

O controle da agressividade é essencial para a convivência harmoniosa no âmbito das relações sociais. Policiais militares, ao lidarem cotidianamente com rupturas da normalidade nas relações interpessoais, devem estar preparados para atuar em situações que, não raras vezes, envolve interpor-se diante da agressividade alheia, utilizando-se do uso ou da ameaça do uso de atributos funcionais inerentes à autoridade policial. Entretanto, enquanto indivíduos inseridos no meio social, policiais militares também são suscetíveis a terem que lidar com os próprios conflitos e interesses, devendo gerenciar a própria agressividade. A proposta do presente estudo é apresentar conceitos e estudos que fundamentem e corroborem a implementação de ações institucionais que promovam o desenvolvimento de recursos psicológicos, emocionais e cognitivos capazes de permitir aos policiais o discernimento situacional e a autogestão da agressividade. O estudo adota o pressuposto de que a autovigilância atitudinal, a promoção e o desenvolvimento de habilidades de autocontrole emocional são relevantes para prevenção de comportamentos prejudiciais, para si e para terceiros, tanto durante o desempenho das funções profissionais quanto na esfera privada.

A legislação penal militar, bem como os regulamentos disciplinares possuem dispositivos severos para condutas inadequadas por parte de policiais militares. A mera existência das normas, todavia, não é suficiente para coibir comportamentos agressivos. Em que pese a avaliação psicológica ser uma etapa dos concursos públicos para ingresso nas carreiras da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), a partir da qual se recomenda ou não o candidato, policiais militares devem ser constantemente instruídos a manter padrões de autovigilância e contenção de atitudes e comportamentos agressivos. Mostra-se relevante e adequado que existam programas, ações ou iniciativas psicossociais capazes de dar suporte institucional para o desenvolvimento de estratégias e ferramentas pessoais de contingência baseadas na autogestão da agressividade.

A adoção de ações específicas de treinamentos voltados para a autogestão da agressividade pode reduzir a incidência do uso inapropriado da força na resolução de atritos cotidianos, incluindo força letal, inclusive contra si mesmo. Diante disso, este trabalho tem como **objetivo geral** oferecer um repertório teórico para a elaboração de medida institucional voltada para a conscientização e para o suporte sobre a autogestão da agressividade de policiais militares no desempenho das atividades laborais e nas relações interpessoais. Como **objetivo específico** o estudo se propõe a verificar os principais conceitos na literatura a respeito da relação agressividade e autogestão. Trata-se, portanto, de estudo teórico de caráter exploratório



---

com levantamento de literatura geral e específicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Profissão policial militar versus saúde: panorama geral

Variados transtornos de saúde relacionados à profissão impactam os policiais militares. Quando comparados à população em geral, a literatura aponta que policiais militares integram a classe profissional mais vulnerável e suscetível ao acometimento de sofrimentos psíquicos, em função de fatores como riscos, pressões, tensões e cobranças institucionais (SANTOS; HAUER; FURTADO, 2019).

Portela e Bughay Filho (2007) relataram que policiais militares sofrem reações psicossomáticas como insônia, dores de cabeça, falência na memória, mau desempenho no trabalho e episódios de apatia, agressividade e mau humor. Entre os principais transtornos relacionados à profissão policial militar estão distúrbios do sono, estresse, depressão, transtornos de ansiedade, transtornos de humor, transtorno de estresse pós-traumático e consumo de drogas lícitas (álcool e medicamentos prescritos) e ilícitas (SANTOS; HAUER; FURTADO, 2019). Dias (2020) alerta que a exposição habitual a situações traumáticas implica na fragilização e no favorecimento de transtornos psíquicos de policiais militares, podendo contribuir para comportamentos violentos e atos atentatórios contra si e contra terceiros.

Há estudos que apontam que policiais militares são acometidos por Disfunção Temporomandibular relacionados ao estresse no trabalho, em função de hábitos parafuncionais como: ranger e apertar dentes, roer unhas, morder objetos e/ou a própria bochecha, mastigar apenas em um dos lados e mascar chicletes (SARRAZINI; MAIA, 2020; CAVALCANTI *et al*, 2011).

Um tema pertinente à saúde de policiais refere-se à autoagressão letal (suicídio). Elementos da cultura organizacional como “a relação hierárquica entre policiais superiores e subordinados, a alta rotatividade policial, políticas e regras ambíguas, o medo de investigações internas, burocracia e pressão dos pares” foram apontados como preditores relevantes do suicídio entre policiais militares (MIRANDA; GUIMARÃES, 2016, p. 24). No entanto, a literatura aponta controvérsias sobre os motivos e sobre as taxas de suicídios entre policiais, sobretudo, porque os registros, em grande parte das vezes, não são confiáveis (MIRANDA; GUIMARÃES, 2016).

Na década de 90, em amostra de policiais norte-americanos, Violanti (1995)

---



identificou que suicídios eram mais recorrentes entre indivíduos mais velhos, com morbidades físicas e com aposentadoria iminente, mas que a disponibilidade de armas era uma variável incontestavelmente indispensável para a compreensão do fenômeno. Violante (1995) fez um importante apontamento a respeito da prevenção de suicídio entre policiais e que parece ser extensível a qualquer corporação policial, o autor afirma que é indispensável e necessário que policiais sejam, a todo momento, orientados institucionalmente sobre as melhores formas de lidar com problemas profissionais e pessoais.

O treinamento de supervisores (superiores hierárquicos ou pares) aptos a identificar precocemente alterações psicológicas, emocionais e comportamentais, argumenta Violante (1995), indica ser uma medida imprescindível e eficaz na prevenção do autoextermínio. Esse tema será abordado adiante.

## **2.2 Considerações sobre profissão policial militar e saúde na PMDF**

Na PMDF, há deficiência institucional na atenção preventiva ao adoecimento, bem como na reinserção e acompanhamento de policiais militares que retornam ao trabalho após convalescença psiquiátrica (DIAS, 2020). À época de sua pesquisa, Ferreira (2016) já indicara que o fato de haver nos quadros de saúde da corporação apenas um profissional médico de psiquiatria era, por si só, um indicativo da falência do sistema de atendimento de saúde. Atualmente, nos quadros de saúde da PMDF ainda há apenas um médico psiquiatra, entretanto, a instituição passou a disponibilizar uma ampla rede de clínicas e hospitais conveniados.

No entanto, Dias (2020) apontou que os transtornos mentais e comportamentais foram a terceira maior causa de incapacidade para o trabalho entre policiais militares do Distrito Federal e que o tipo e a organização e as condições do trabalho influenciam no adoecimento mental e dificultam o retorno depois de um eventual afastamento por transtorno mental.

Apesar de ser a terceira maior incidência, os transtornos mentais e comportamentais representam a principal causa de absenteísmo na PMDF (FERREIRA, 2016). Em pesquisa anterior, Coelho (2014) já havia constatado que integrantes da PMDF se encontravam em uma zona de mal-estar moderado, sob o risco de adoecimento em razão de fatores da profissão como a percepção da falta de reconhecimento ou de ascensão profissional.

Uma das medidas indicadas por Coelho (2014) aponta que iniciativas relacionadas à valorização do profissional, ao melhor tratamento entre superiores hierárquicos/subordinados, à oferta de oportunidades de ascensão profissional, além de um modelo de gestão participativa, podem mitigar o quadro de mal-estar. Um achado relevante apontado por Coelho (2014), aponta



que as relações entre os próprios policiais militares, a natureza das intervenções profissionais diante da comunidade e o sentimento do dever cumprido atuam na produção de bem-estar dos policiais militares. Além das pressões inerentes ao desempenho da profissão, bem como do excesso de jornadas de trabalho, muitas das queixas de policiais militares referem-se à defasagem salarial (PORTELA; BUGHAY FILHO, 2007).

Policiais costumam ser relutantes em admitir que precisam de ajuda e em procurar apoio para lidar com seus problemas emocionais (VIOLANTI, 1995). Iniciativas institucionais precisam contornar fatores culturais próprios de corporações policiais e serem atraentes, confiáveis e, sobretudo, eficazes. Nesse sentido, iniciativas como o Programa de Valorização da Vida (PVV) da PMDF parece ser uma medida efetiva ao estabelecer um modelo de saúde integral participativo, compartilhado entre a instituição (setores específicos de suporte e setores operacionais) e seus integrantes, onde todos se co-responsabilizam na identificação e reporte de fatores de risco (PMDF, 2018a). O art. 10 do PVV estabelece iniciativas como promoção de cursos, palestras de conscientização e capacitações voltadas para a busca precoce por ajuda. O enfoque, todavia, está focado na prevenção ao autoextermínio.

Tema correlato às questões do suicídio e relacionados a comportamentos aversivos contra terceiros, como a autogestão da agressividade, todavia, merece maior ênfase por sua potencial capacidade de prevenir, de certa forma, as consequências maléficas da agressividade, em suas diversas modalidades, em situações corriqueiras da vida pessoal ou no exercício profissional. E assim, destaca-se a importância de oferecer aos policiais militares da PMDF ações institucionais que lhes permitam conhecer e lidar com a própria agressividade

### **2.3 Agressividade: definição e autogestão**

O comportamento agressivo, segundo Huesmann (2018), é influenciado por processamentos cognitivos que variam ao longo da vida. Porém, a agressividade é contagiosa, isto é, contextos sociais violentos impactarão no comportamento de indivíduos ali inseridos, predispondo-os aos comportamentos agressivos (HUESMANN, 2018).

O processamento de informações sociais é fortemente influenciado pelo aprendizado observacional no contexto social, devendo ser este o foco da inoculação preventiva (HUESMAN, 2018). Há evidências que mostram que o baixo autocontrole é preditor da agressividade e que, por exemplo, a raiva não adaptativa reduz o autocontrole e, por sua vez, aumenta a agressividade (DENSON, DEWALL; FINKEL, 2012). Comportamentos impulsivos e agressivos podem ser sintomas ou manifestações observadas em, praticamente, todos os



transtornos psiquiátricos e doenças neurológicas (PRADO-LIMA, 2009).

Na psicologia da agressividade, as perspectivas se alternam em contraposições que incluem determinismo x livre-arbítrio, automatismo x controle, cultura x personalidade, dentre outras. Há uma tradição de estudos correlacionais e experimentais, por exemplo, sobre efeitos de filmes violentos (GOMIDE, 2000; HUESMANN; TAYLOR, 2006). Por outro lado, sabe-se que altas taxas de testosterona são comuns em indivíduos que cometeram crimes violentos, enquanto outros autores conferem primazia a fatores situacionais (MCFARLAND; CARNAHAN, 2009). Mas há também evidências de que a personalidade prevalece nos comportamentos agressivos quando fatores situacionais não são fortes, o que considera que as atitudes (embora não possuam caráter preditivo forte), mostram-se muito relevantes na compreensão geral da agressividade dentro da psicologia social (REBELLON; MANASSE, VAN GUNDY; COHN, 2014; GENDREAU; LITTLE; GOGIN, 1996; SIMOURD; ANDREWS 1994).

Há três teorias clássicas e predominantes sobre agressividade: uma com acepção psicanalítica, a teoria do instinto (FREUD, 1920); a teoria da frustração (DOLLARD *et al.*, 1939), e a teoria da aprendizagem social (BANDURA, 1978). A teoria da frustração, reformulada por Miller (1941), assevera que o comportamento agressivo, por vezes, dirigida contra alvos que podem não ter nenhuma relação com as fontes, decorre de condições de frustrações. A revisão proposta posteriormente por Berkowitz (1989) atribuiu ao afeto negativo (atribuições pessoais) um papel singular na capacidade da frustração acarretar comportamentos agressivos

A proposta de Bandura (1978) defende que a agressão resulta da experiência e da observação do comportamento de outros, em que o indivíduo avalia seu comportamento como compensatório ou não. A influência dos esquemas de reforço externo (crenças, expectativas e instrução) pode impactar no pensamento de um indivíduo e, por conseguinte, no comportamento, mas as respostas comportamentais, todavia, não decorreriam automaticamente de estímulos externos, elas seriam autoativadas (BANDURA, 1978). As pessoas constroem esquemas morais que sustentam seus comportamentos e que podem ser flexibilizados (reinterpretados e até distorcidos), quando conveniente, para justificar transgressões aos padrões estabelecidos.

No contexto do estudo aqui proposto, o *Modelo Geral da Agressão* (MGA), de Bushman (2017) fornece excelente repertório analítico sobre a agressividade por buscar, de certa forma, predizer o comportamento agressivo ao triangular causas, efeitos, variáveis e suas inter-relações. O MGA é uma das teorias mais abrangentes sobre agressividade humana e, de



acordo com a versão aperfeiçoada por Allen, Anderson e Bushman (2018), admite que fatores pessoais individuais e situacionais afetam sentimentos e pensamentos e provocam excitações psicológicas e, em conjunto com fatores biológicos e ambientais, impactam na capacidade deliberativa e de tomada de decisões dos indivíduos, suscetibilizando-os a comportamentos agressivos.

### 2.3.1 A relação entre atitude e comportamento agressivo

A atitude é uma predisposição estável de se comportar de uma determinada maneira em relação a algo (FAZIO; OLSON, 2007; ZANNA; REMPEL, 2008). Na definição seminal de Eagly e Chaiken (1993), a atitude deve ser entendida como uma tendência psicológica para avaliar algo de forma favorável ou não, perdurando com relativa estabilidade. Isto é, os indivíduos tendem a ser predispostos a manifestarem preferências sobre questões cotidianas ou complexas abstratas ou objetivas do meio em que vivem. É um processo de natureza avaliativa, segundo Eagly e Chaiken (1993).

Não há consenso, todavia, sobre se as experiências, interações sociais e estímulos cognitivos são capazes de afetar reforçando ou refutando determinadas atitudes (REBELON et al., 2014). Por exemplo, a teoria da ação racional de Fishbein e Ajzen (1975) adota o pressuposto de que as atitudes predizem comportamentos, mesma visão defendida por Gendreau et al. (1996) e Simourd e Andrews (1994), enquanto Bem (1972), por outro lado, sugere que são os comportamentos que afetam as atitudes na sua teoria da auto percepção.

A capacidade de autocontrole, entendida como aquela em que o indivíduo percebe e gerencia seus impulsos desviantes é um paradigma amplamente aceito em estudos criminológicos (PRATT; CULLEN, 2000). Deficiências no autocontrole são preditores significativos na propensão de policiais ao consumo problemático de álcool, de acordo com Zavala e Kurtz (2017), havendo ainda indícios de que o estresse ocupacional poder estar diretamente associado à incapacidade de autorregulação dos policiais na evitação de outros desvios de conduta. Os desvios de conduta mais comuns entre policiais norte-americanos são as brigas, a embriaguez e a direção sob influência alcoólica (STINSON et al., 2014; STINSON; TODAK; DODGE, 2015). Coincidentemente, muitos também o são entre policiais brasileiros, carecendo, no entanto, de estudos focados no levantamento completo e análises nos órgãos correcionais, a exemplo do realizado por Cardoso (2016) no DF sobre violência contra parceiros íntimos. Aliás, fatores estressores relacionados à profissão policial (mas não unicamente) também foram apontados como desencadeadores da violência doméstica perpetrada por



policiais nos Estados Unidos (ZAVALA; MELANDER; KURTZ, 2015), algo que também pode estar associado aos casos brasileiros.

Williamson (2021) chegou à estimativa de que entre 20 e 40% das famílias de policiais de Baltimore já sofreram algum tipo de violência perpetrada pelo próprio policial, independentemente se homem ou mulher, sendo mais recorrente, todavia, entre policiais do sexo masculino. O autor cita que os treinamentos aos quais são submetidos os policiais tendem a torná-los mais autoritários (SINTSON; LIEDERBACH, 2013) e mais propensos à utilização de comandos verbais acompanhados de atos físicos como forma de controle e busca de complacência, conforme relatado por Bittner (1970) e Skolnic (1994).

### 2.3.2 *Weapons effects*: um importante *priming* para a profissão policial

A capacidade de conectar acontecimentos, emoções e lembranças é, precisamente, o significado de memória (CAMINA; GÜELL, 2017). Existe a memória sensorial, a memória de curto prazo e a memória de longo prazo que armazenam, processam e permitem a recuperação a posteriori de informações conscientemente (memória explícita) ou inconscientemente (memória implícita), segundo Camina e Güell (2017). Na psicologia, *priming* é o efeito resultante da ativação associativa ou representativa na memória de um indivíduo, capaz de afetar a percepção, a avaliação e o comportamento. Abordagens como as de Jo e Berkowitz (1994) advogam que a mídia é capaz de ativar recursos cognitivos e afetivos na memória dos indivíduos e, conseqüentemente, de estimular ou desestimular comportamentos.

O que se espera dos treinamentos policiais em um curso de formação inicial de carreira senão a internalização de crenças e valores institucionais, de atitudes profissionais específicas e a automatização de certos procedimentos? De alguma maneira, tudo isso se refere à incorporação de elementos identitários e de comportamentos que, nem sempre serão deliberados, mas apenas executados de forma automatizada. Como já mencionado, algumas vezes, a capacidade de discernimento e avaliação situacional de policiais, por diversos motivos, dentre eles os decorrentes do estresse ocupacional, pode estar comprometida.

Há evidências empíricas de que a mera presença das armas é capaz de provocar um efeito *priming* conhecido como *Weapons effects* (BUSHMAN, 2013), impactando, de alguma forma, na produção da violência letal. As armas são capazes de influenciar processos de avaliação primária e secundária dos indivíduos, segundo Benjamin Jr e Bushman (2016). Motoristas, por exemplo, tendem a dirigir de maneira mais agressiva apenas com a mera

---

presença de uma arma de fogo no carro (BUSHMAN *et al.*, 2017).

## 2.4 Gestão emocional e autogestão da agressividade

Evidências da neurociência apontam que a regulação da emoção e do controle cognitivo medeia a relação entre o autocontrole deficiente e a agressão (DENSON, DEWALL; FINKEL, 2012). Abordagens da psiquiatria, como a de Prado-Lima (2009), por exemplo, sugerem o uso de fármacos para o controle de humor, antipsicóticos, betabloqueadores etc. No entanto, é plausível pressupor que intervenções psicológicas capazes de agir nessas vertentes sejam capazes de impactar na agressividade. Por exemplo, pensamentos agressivos e sentimentos de raiva tendem a ser minorados quando um indivíduo consegue refletir, de uma perspectiva distanciada, sobre as causas ou provocações, evitando o “calor do momento”, uma medida capaz de regular a agressividade (MISCHKOWSKI; KROSS; BUSHMAN, 2012).

Mischokowski, Kross e Bushman (2012) também apresentaram evidências empíricas de que uma reflexão autodistanciada, isto é, a causa ou situação disruptiva, como um observador (uma terceira pessoa), é capaz de diminuir comportamentos agressivos reais, ou seja, o processo tem efeitos que extrapolam o nível intrapsíquico e impactam diretamente no nível interpessoal-comportamental.

O autocontrole deve ser compreendido como a capacidade de autorregulação psíquica e emocional, e não como mero contendor da impulsividade (ZAVALA; KURTZ, 2017). Indivíduos com maior capacidade de autocontrole têm maior capacidade de resistir aos desejos impulsivos e focar os pensamentos (ou se concentrar) em coisas além da situação potencialmente disruptiva (MAMAYEK; PATERNOSTER; LOUGHRAN, 2016).

## 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente estudo é teórico e de caráter exploratório. Baseou-se na busca de estudos acadêmico-científicos relacionado à autogestão da agressividade em policiais. Foram realizadas buscas por termos específicos em bases de dados como Scopus, ProQuest, SienceDirect, SciELO, Google Acadêmico e Portal CAPES. Foram utilizados os termos: autocontrole e controle da agressividade, autogestão da agressividade em policiais e seus respectivos correlatos em língua inglesa.

A revisão narrativa da literatura, menos rigorosa quanto à temática das obras selecionadas, buscou concatenar as ideias e achados nelas contidas para formular um corpus

---



capaz de fornecer uma compreensão geral a respeito da possibilidade de se implementar iniciativas institucionais voltadas para a promoção da autogestão da agressividade entre policiais.

#### 4 RESULTADOS

O levantamento da literatura nos portais de busca apontou uma dispersão de estudos e conceitos relacionados à autogestão da agressividade em policiais. Dos livros e artigos acadêmicos analisados, nacionais e estrangeiros, nenhum deles se ocupou especificamente do tema central do presente estudo: autogestão da agressividade para policiais. Verificaram-se assuntos correlatos como os que reconhecem os pesares da profissão policial, suas pressões psicológicas e emocionais, bem como os efeitos que podem acarretar na saúde. Estudos também correlatos indicaram que policiais adotam padrões de alerta que os mantêm em permanente estado de atenção e tensão. Além disso, a disponibilidade de meios letais está associada a uma maior incidência de suicídios e suscetibilidade ao emprego de meios letais em interações sociais fora do serviço.

Padrões alterados de pensamento voltados para o cumprimento do dever funcional, muitas vezes com riscos reais ou potenciais para a própria integridade física acabam por manter policiais em estado de alerta constante. Obviamente, isso cobra um preço. O corpo humano não é capaz de se manter sob pressões constantes, não sem trazer conseqüências negativas fisiológicas e/ou mentais. Obviamente que processos seletivos, assim como cursos de formação/habilitação de agentes das forças de segurança, buscam indivíduos dotados de pré-disposição física, psíquica e emocional que lhes permitam suportar, dentro do possível, as exigências atinentes ao ofício.

Mesmo com os rigores de seleção e formação, certos tipos de atitudes, personalidades, certas experiências anteriores ao trabalho policial e situações experimentadas no desempenho profissional, podem tornar alguns policiais mais propensos ao emprego precipitado (ou mesmo desproporcional) da força. Quando desequilíbrios psicológicos e emocionais, eventuais ou duradouros, se manifestam em determinadas situações, comportamentos agressivos que, normalmente, policiais em condições normais, de um modo geral, dificilmente teriam, podem se manifestar.

A título exemplar, o fenômeno do *suicide by cops* (SbC), em que indivíduos deliberadamente intencionados (algumas vezes perturbados mentalmente) assumem comportamentos ameaçadores para provocarem reações letais de policiais (JORDAN; PANZA;



DEMPSEY, 2020), por exemplo, exige uma percepção situacional apurada. O limiar está entre identificar um caso de SbC, tomar uma decisão que pode resultar em deixar de agir, arriscando a própria vida ou à de cidadãos inocentes (vítimas), ou agir precipitadamente empregando meios letais contra o causador do evento crítico. Um policial em condições adversas de saúde mental, seguramente, terá o processo decisório afetado e tenderá a avaliar a situação como mais ou menos arriscada, adotando (ou não) alternativas menos apropriadas.

Dentre os achados, encontrou-se um campo da psicologia que se ocupa especificamente da atividade policial e da segurança pública: *Police and public safety psychology*. Trata-se de uma subespecialidade já reconhecida pela *American Psychological Association* (APA) que se ocupa de temas de interesse dos órgãos de segurança pública, tratando desde questões de avaliação e intervenção clínica em agentes policiais, ao suporte operacional e organizacional. Esse campo requer, basicamente, que os especialistas agreguem conhecimentos sobre as funções e condições de trabalho de policiais, sobre os agentes estressores comuns e incomuns relacionados (estresse ocupacional), além de outros relacionados ao emprego operacional da psicologia como, por exemplo, em ocorrências policiais envolvendo negociação com reféns ou ainda envolvendo estados psíquicos alterados.

O *Handbook of Police Psychology* editado por Jack Kitaeff desde 2011, atualmente em sua terceira edição, traz um apanhado de estudos de interesse singular para qualquer instituição policial como: pré-requisitos, perfis e testes psicológicos pré-admissionais para recrutamento, treinamento e contratação de policiais, mapeamento de competências funcionais no serviço policial etc. (KITAEFF, 2019).

A Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) adota quesitos restritivos de seleção e recrutamento de pessoal. O último edital de concurso público da corporação previu no item 14 a avaliação psicológica dos convocados à graduação de soldado policial militar. O objetivo da avaliação é “aferir os requisitos psicológicos do candidato para o desempenho das atribuições inerentes ao exercício das funções”, dentre eles, “a capacidade de concentração e atenção, capacidade de observação, memória, raciocínio verbal, bom relacionamento interpessoal, agressividade moderada, controle emocional, proatividade, dinamismo, autodisciplina e organização” (PMDF, 2018b, p. 15-16). Explicitamente, o edital ainda menciona que é objetivo da avaliação identificar “transtornos de personalidade antissocial (psicopatia), agressividade exacerbada, transtorno depressivo maior (depressão) e dependência química.”

Ainda no âmbito da PMDF, no que se refere a medidas preventivas, destaca-se o Programa de Valorização da Vida - PVV (PMDF, 2018a) que, acertadamente, elencou uma variedade de fatores de risco para autoagressão letal. Digno de destaque ainda é que o PVV é



direcionado não exclusivamente para policiais militares do serviço ativo, mas para todo o público integrante da corporação, inclusive dependentes. O documento aborda uma gama completa de fatores biopsicossociais, de causalidades individuais internas a fatores externos e transitórios secundários.

Vale destacar que, além das atividades do PVV, há um treinamento em inteligência emocional, organizado pela Capelania Militar da PMDF. As atividades buscam a transição de estados emocionais, que pode ser caracterizado como um treinamento de autogestão emocional, que envolve também a modulação da raiva e da agressividade. Os resultados desse treinamento mostram que o papel da Capelania Militar extrapola uma ação meramente pastoral, indo além do que apenas a prática religiosa, para alcançar resultados mensuráveis na saúde integral. Basta verificar os resultados reportados por policiais da PMDF que participaram de atividades de educação e treinamento: 100% dos participantes afirmaram que os cursos oferecidos ajudaram a melhorar a vida conjugal, 92% admitiram que podem evitar o suicídio, 97% afirmaram que os cursos ajudam a evitar violência doméstica praticada por policial militar, além de outras avaliações positivas (FARIA ALVES, 2017).

O referencial apresentado neste artigo traz uma literatura ampla a partir da qual é possível elaborar ações institucionais, aperfeiçoamento aos já existentes, capazes de oferecer a policiais conhecimentos, habilidades e competências que lhes permitam autogerenciar seus recursos de agressividade, real ou potencial, permitindo-lhes lidar de uma forma efetiva na resolução de conflitos no desempenho funcional e nas relações interpessoais. Isso é discutido na seção a seguir.

## 5 DISCUSSÃO

Considerando o *Modelo Geral da Agressão* (MGA), a agressividade humana decorre da confluência de fatores distais (biológicos, ambientais) que definem a personalidade e fatores proximais (características pessoais, situação) que operam no processamento interno do indivíduo (cognição, afeto e respostas) afetando sua capacidade de avaliação e tomada de decisões em interações sociais (ALLEN; ANDERSON, BUSHMAN, 2018). A ampla literatura aponta que policiais militares, de maneira geral, estão submetidos a uma das profissões mais penosas, a partir da qual são acometidos por uma série de transtornos biopsicossociais, especialmente os psiquiátricos, é razoável admitir que a abrangência proposta pelo MGA, permite a associação de uma série de variáveis que explicam grande parte de episódios agressivos. Por exemplo, o estado constante de alerta, a alteração dos ciclos habituais de



repouso, as exigências institucionais cotidianas, bem como as pressões psíquicas decorrentes das intervenções comuns ao trabalho policial, são capazes de influenciar em praticamente todos os fatores descritos pelo MGA.

Seja no ambiente familiar/doméstico ou em outras instâncias das relações sociais, policiais militares cidadãos que são, têm demandas e anseios pessoais que, naturalmente, nem sempre são realizados. O labor do policial militar envolve a defesa de direitos e interesses de terceiros, mas ele próprio também tem seus interesses e direitos. E agir na busca do restabelecimento dos próprios direitos exige parcimônia. Sobretudo, policiais militares são cidadãos dotados de porte de armas, autoridades policiais legalmente autorizadas a portar meios letais. Ser razoável e comedido diante dos próprios interesses e saber lidar com frustrações é vital para qualquer indivíduo, sobretudo, para policiais militares.

A maior parte das pessoas não se comporta de forma agressiva e, mesmo aquelas que têm impulsos agressivos, contêm a si mesmas por meio da autorregulação. DeWall e Chester (2016) apontam evidências de que a capacidade de autorregulação é impactada por fadiga mental e instabilidades emocionais que impulsionam o indivíduo no sentido oposto ao da autocontenção. Os autores sugerem que intervenções sobre esses fatores estressores, mitigando-os ou suprimindo-os, podem reduzir a agressão. No entanto, a implementação de programas e treinamentos com objetivo de dotar policiais militares de aptidões que lhes permitam desenvolver atitudes pré-definidas quanto à agressão parecer ser um caminho preventivo de menor custo.

Se, de um lado, a atitude não é um fenômeno observável (MACCORQUODALE; MEEHL, 1948) e não haja consenso na psicologia sobre seu papel, absolutamente, preditivo de comportamentos agressivos (FAZIO; OLSON, 2007), de outro, ainda que não seja o enfoque deste estudo aprofundar-se no campo dos estudos psicológicos da atitude, é razoável admitir que os componentes atitudinais clássicos (afetivos, cognitivos e comportamentais) são centrais na implementação de políticas institucionais voltadas para o apoio à autogestão da agressividade.

Aliás, o PVV (PMDF, 2018a) opera precisamente na mudança e reforço de atitudes positivas de policiais militares do DF em relação à busca precoce de apoio. Por isso mesmo, a lógica proposta aqui pressupõe que policiais submetidos a treinamentos que envolvam a reflexão sobre comportamentos desejados ou indesejados em relação a situações (do trabalho ou no âmbito pessoal), possam desenvolver habilidades, competências e atitudes úteis para autogestão da agressividade durante a experimentação de situações análogas.

Policiais militares praticantes de atividades físicas regulares percebem-se como



menos estressados, indicando uma relação positiva entre a prática de exercícios físicos e o controle do estresse (PORTELA; BUGHAY FILHO, 2007). Maiores investimentos no setor de preparação física da corporação podem, portanto, incidir diretamente na melhoria da qualidade de vida de policiais militares do DF e, conforme apresentado, num melhor equilíbrio psíquico e emocional. Medidas preventivas nessa seara, em detrimentos das paliativas ou corretivas de saúde, trariam também consideráveis implicações nas finanças da área de saúde.

No âmbito do DF, em ação conjunta, as forças de segurança pública (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Departamento de Trânsito e Sistema Penitenciário) adotam o modelo de grupo reflexivo, especificamente, voltado para integrantes desses órgãos, que se envolvam em violência doméstica. O *Grupo Refletir* leva em consideração que esses profissionais demandam cuidados especiais na prevenção de violência doméstica (FONSECA et al, 2020). De fato, conforme relatado por Cardoso (2016), na PMDF a corregedoria teve como principal incidência o registro de procedimentos de apuração de violência doméstica praticado por policiais militares, o que exige, por parte de gestores públicos, uma medida de contingenciamento adequada.

Acertadamente, o Grupo Refletir adota pressupostos correlatos à literatura psicológica sobre agressividade, ao considerar, por exemplo, que as atividades dos profissionais de segurança pública (em especial o trabalho policial), de alguma maneira, implicam na naturalização do uso da violência como forma de resolução de conflitos, o que inclui questões domésticas. Uma leitura atenta ao manual do Grupo Refletir (FONSECA et al., 2020), revela que o enfoque é, precipuamente, voltado para a violência contra mulher, dando maior ênfase a essa, em detrimento de outras manifestações de violência doméstica. Santos et al. (2019) também propõem o desenvolvimento de ações preventivas de qualidade de vida específicos para policiais militares que lhes assegurem a manutenção de atributos de empatia e humanização, inclusive para consigo mesmos.

As armas são capazes de gerar efeitos *priming* nos indivíduos, isto é, aumentam os pensamentos agressivos e avaliações hostis. Há uma íntima conexão entre armas e agressão que opera na memória semântica dos indivíduos e, conseqüentemente, pode-se atribuir a este efeito o aumento da propensão à agressividade (BUSHMAN, 2018; BENJAMIN JR; BUSHMAN, 2016). Por isso, medidas preventivas de recolhimento das armas de fogo de integrantes dos órgãos de segurança do DF, como as previstas no Decreto nº 39.851 (GDF, 2019), têm aporte na literatura da Psicologia. Observe-se, todavia, que o *priming* descrito não possui pesquisas específicas com amostras de policiais.

Há, portanto, evidências de que a indisponibilização de meios letais, sobretudo, em



situações episódicas de instabilidades psíquicas e emocionais momentâneas, impacta no uso inapropriado. Observe-se, entretanto, que o decreto do GDF é ambíguo quanto a que armas devam ser recolhidas (se apenas as de propriedade dos órgãos ou, inclusive, as de propriedade particular).

Medidas de recolhimento compulsório de armas, como as mencionadas, no que pese o caráter preventivo, não deixam de ser reativas, visto que, para isso, consideram a necessidade de indiciamento, isto é, um episódio real. No âmbito da PMDF, a Portaria nº 1.161 (PMDF, 2021, art. 16) é ainda mais abrangente ao prever a suspensão do porte de armas de policiais militares que apenas respondam a inquéritos, que figurem como réus, que estejam submetidos a conselho ou a procedimentos administrativos de licenciamento, que cometam transgressão disciplinar grave ou que tenham sido condenados por crime de qualquer natureza, além das medidas cautelares, em caso de violência doméstica (art. 23).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo lançou suas lentes para o tema da autogestão da agressividade para policiais. O estudo partiu do pressuposto teórico de que os próprios policiais, por meio de ações institucionais, dotados de capacidades autorreflexivas e de autocontenção podem compreender e autogerenciar a agressividade, prevenindo assim comportamentos inadequados.

Uma das melhores formas de reduzir desvios de condutas de policiais está em estabelecer requisitos criteriosos e exigentes para a contratação de candidatos. A psicologia oferece amplo repertório capaz de avaliar fatores de singular importância para instituições policiais quando se trata de contratação. Como relatado no referencial teórico, a PMDF, por exemplo, adota uma série de instrumentos psicológicos capazes de avaliar desde traços de personalidade a morbidades psicológicas correlacionadas com a propensão para condutas inadequadas no trabalho policial, dentre elas, o emprego excessivo da força.

Existem estudos que correlacionam o acometimento de transtornos mentais e comportamentais à profissão policial. Policiais são preparados para agir em situações críticas, intervindo e arriscando a própria integridade no cumprimento do dever. Os treinamentos, dentre os vários objetivos, os levam à firmeza nas ações a que são demandados atuar. Todavia, como visto na literatura, as corporações policiais devem considerar que esta mesma robustez é responsável por um tipo de encapsulamento psicológico que levam muitos policiais ao adoecimento pela dificuldade de extravasarem questões psíquicas comuns à condição humana.

Diante disso, um sistema institucional capaz de, não apenas tratar, mas prevenir o



adoecimento, torna-se um importante catalizador. Policiais aptos e capazes a entender e a, na medida do possível, gerenciar as próprias emoções sob estresse, obviamente terão também maior possibilidade de avaliar as situações, tanto no trabalho quanto na vida privada, e agir com parcimônia e proporcionalidade. Policiais devem ser encorajados a adotar condutas mitigadoras e a pedirem apoio quando identificarem que não podem lidar sozinhos, evitando consequências mais danosas para si e para terceiros.

Ações simples que permitam aos policiais compreenderem situações anormais em suas capacidades de discernimento situacional e que os estimulem, por exemplo, a recolherem voluntariamente suas armas de fogo a reservas de armamento podem, antecipadamente, mitigar e prevenir episódios que tantos males acarretam aos próprios policiais, a terceiros e à instituição. Aprender a lidar com a própria raiva, com a frustração, com a ansiedade, seguramente, é tão importante quanto lidar com essas manifestações em terceiros, no exercício da função policial. Isso é uma constatação na PMDF, que empreende, por meio da sua Capelania Militar, ações que foram bem avaliadas e reportadas por egressos dos cursos/treinamentos como úteis e relevantes na prevenção do suicídio e da violência doméstica. A adoção dessas ações nos cursos de formação de oficiais e praças é positiva, especialmente se contrabalanceada desde o início da carreira, por atividades preventivas do adoecimento ou de atitudes e comportamentos danosos.

O presente estudo é limitado por ter explorado apenas a realidade da PMDF. Deve-se ressaltar que existem diversas corporações policiais no Brasil, civis e militares, estaduais e federais, com diferenças organizacionais, culturais e âmbitos de atuação. Um levantamento em outras instituições policiais, seguramente, mostraria boas práticas. No que se refere, todavia, à literatura, não foram encontrados estudos empíricos sobre quais as melhores formas de se adotar iniciativas institucionais voltadas para a sensibilização de agentes policiais sobre a autogestão da agressividade. Eis aí um tema a ser explorado no âmbito das Ciências Policiais por estudos futuros. Além disso, a tendência de desenvolvimento da área específica, hoje conhecida como Psicologia Policial, parece ser essencial e indispensável para o preenchimento de uma lacuna na literatura sobre temas específicos relacionados à atuação, bem como à administração de pessoal.



## REFERÊNCIAS

- ALLEN, Johnie J.; ANDERSON, Craig A.; BUSHMAN, Brad J. The general aggression model. **Current opinion in psychology**, v. 19, p. 75-80, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.copsy.2017.03.034>
- BANDURA, Albert. Social learning theory of aggression. **Journal of communication**, v. 28, n. 3, p. 12-29, 1978. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1978.tb01621.x>
- BERKOWITZ, Leonard. Frustration-aggression hypothesis: examination and reformulation. **Psychological bulletin**, v. 106, n. 1, p. 59, 1989. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.106.1.59>
- BENJAMIN JR, Arlin James; BUSHMAN, Brad J. The weapons priming effect. **Current opinion in psychology**, v. 12, p. 45-48, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.copsy.2016.05.003>
- BITTNER, Egon. The functions of the police in modern society. In: MANNING, P.; VAN MAANEN, John (Eds.) **Policing: A View from the Street**. Santa Monica, CA: Goodyear, p. 32-50, 1978.
- BUSHMAN, Brad J. Guns automatically prime aggressive thoughts, regardless of whether a “good guy” or “bad guy” holds the gun. **Social Psychological and Personality Science**, v. 9, n. 6, p. 727-733, 2018. <https://doi.org/10.1177/1948550617722202>
- BUSHMAN, Brad J. The weapons effect. **JAMA pediatrics**, v. 167, n. 12, p. 1094-1095, 2013. doi:[10.1001/jamapediatrics.2013.3824](https://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2013.3824)
- BUSHMAN, Brad J. et al. The weapons effect on wheels: Motorists drive more aggressively when there is a gun in the vehicle. **Journal of Experimental Social Psychology**, v. 73, p. 82-85, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2017.06.007>
- BUSHMAN, B. J. Aggressive cues: Weapons and violent media. In **Aggression and violence: A social psychological perspective**. Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group, 2017b. p. 184-198.
- CAMINA, Eduardo; GÜELL, Francisco. The neuroanatomical, neurophysiological and psychological basis of memory: Current models and their origins. **Frontiers in pharmacology**, v. 8, p. 438, 2017. <https://doi.org/10.3389/fphar.2017.00438>
- CARDOSO, Renata Braz das Neves. Homens autores de violência contra parceiros íntimos: estudo com policiais militares do Distrito Federal. 2016. 112 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. <http://dx.doi.org/10.26512/2016.03.D.19949>
- CAVALCANTI, Maria de Oliveira Alves et al. Grau de severidade da disfunção temporomandibular e hábitos parafuncionais em policiais militares. **Revista Gaúcha de Odontologia (Online)**, v. 59, n. 3, p. 351-356, 2011. Disponível em: <http://revodonto.bvsalud.org/pdf/rgo/v59n3/a01v59n3.pdf> Acesso em: 28 dez 2021.
- COELHO, Eduardo Ferreira. "Uma farda sem um homem é só um pedaço de pano": estudo de caso sobre autoeficácia e qualidade de vida no trabalho na Polícia Militar do Distrito Federal.

2014. xviii, 194 f., il. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17340> Acesso em: 23 dez 2021

DEWALL, C. N.; CHESTER, D. S. Taming the impulsive beast: Understanding the link between self-regulation and aggression. Em: HIRT, Edward R.; CLARKSON, Joshua John; JIA, Lile (Eds.). **Self-regulation and ego control**. Academic Press, 2016. p. 165-181.

DENSON, Thomas F.; DEWALL, C. Nathan; FINKEL, Eli J. Self-control and aggression. **Current Directions in Psychological Science**, v. 21, n. 1, p. 20-25, 2012.

DIAS, C. A. **Adoecimento e retorno ao trabalho após transtorno mental: um estudo com policiais militares do Distrito Federal à luz da Sociologia Clínica**. Orientador Marcus Vinicius Soares Siqueira. - Brasília, 2020. 351 p. Tese (Doutorado - Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39698> Acesso em: 20 ago 2021.

DOLLARD, John; MILLER, N.; DOOB, L. W.; MOWRER, O. H. **Frustration and aggression**. Yale University Press, 1939. <https://doi.org/10.1037/10022-000>

FARIA ALVES, Gisleno Gomes. Fundamento estratégico da Capelania. In: FARIA ALVES, Gisleno Gomes (org.). **Manual do Capelão: teoria e prática**. São Paulo: Agnos, 2017. P. 183-187

FAZIO, Russell H.; OLSON, Michael A. Attitudes: Foundations, functions, and consequences. Em: **The handbook of social psychology**, p. 123-145, 2007.

FERREIRA, Leonardo Borges. Mesmo com o sacrifício da própria vida: vivências de prazer e sofrimento no trabalho entre policiais militares do DF. 2016. ii, 148 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. <http://dx.doi.org/10.26512/2015.04.D.20833>

FONSECA, Vanessa; et al. **Grupos Reflexivos para Profissionais da Segurança Pública Autores de Violência Doméstica e/ou Familiar Contra a Mulher: ação inovadora no Distrito Federal**. Brasília: Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/centro-judiciario-mulher/documentos-e-links/arquivos/livro-eletronico-manual-grupo-refletir.pdf>. Acesso em: 31 dez 2021.

Freud, Sigmund. **A general introduction to psychoanalysis**. Boni and Liveright, 1920.

GENDREAU, Paul; LITTLE, Tracy; GOGGIN, Claire. A meta-analysis of the predictors of adult offender recidivism: What works!. **Criminology**, v. 34, n. 4, p. 575-608, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1996.tb01220.x>

GOLDSTEIN, Arnold P. **The ecology of aggression**. Springer Science & Business Media, 1994.

GOMIDE, Paula Inez Cunha. A influência de filmes violentos em comportamento agressivo de crianças e adolescentes. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 13, p. 127-141, 2000.

<https://doi.org/10.1590/S0102-79722000000100014>

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – GDF. **Decreto nº 39.851, de 23 de maio de 2019.** Dispõe sobre o recolhimento de arma de fogo dos servidores pertencentes aos quadros da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e do Sistema Penitenciário do Distrito Federal que forem indiciados em inquéritos policiais por motivo de violência doméstica e familiar contra a mulher, ou estiverem com medida protetiva judicial decretada, que especifica e dá outras providências, DODF nº 97 de 24/05/2019, Brasília, DF: 2019. Disponível em: [http://www2.tc.df.gov.br/sinj/Norma/2155b33d25a242bb89c4c6e44eaf9d58/Decreto\\_39851\\_23\\_05\\_2019.html](http://www2.tc.df.gov.br/sinj/Norma/2155b33d25a242bb89c4c6e44eaf9d58/Decreto_39851_23_05_2019.html) Acesso em: 30 dez 2021.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – GDF. **Decreto GDF nº 23.317 de 25 de outubro de 2002.** Manda aplicar o Regulamento Disciplinar do Exército (Decreto Federal nº 4.346, de 26 de agosto de 2002 - RDE), à Polícia Militar do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2002. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42214/exec\\_dec\\_23317\\_2002\\_rep.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/42214/exec_dec_23317_2002_rep.html) Acesso em: 03 jan 2022.

HUESMANN, L. Rowell; TAYLOR, Laramie D. The role of media violence in violent behavior. **Annu. Rev. Public Health**, v. 27, p. 393-415, 2006. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144640>

HUESMANN, L. Rowell. An integrative theoretical understanding of aggression: a brief exposition. **Current opinion in psychology**, v. 19, p. 119-124, 2018.

JO, Eunkyung; BERKOWITZ, Leonard. A priming effect analysis of media influences: An update. Em: J. BRYANT; D. ZILLMANN (Eds.), **Media effects: Advances in theory and research**. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, p. 43–60, 1994.

JORDAN, Alejandra; PANZA, Nancy R.; DEMPSEY, Charles. Suicide by cop: a new perspective on an old phenomenon. **Police quarterly**, v. 23, n. 1, p. 82-105, 2020. <https://doi.org/10.1177/1098611119873332>

KITAEFF, Jack. Introduction and History of Police Psychology. In: KITAEFF, Jakck. **Handbook of police psychology**. New Your: Routledge, p. 1-67, 2019.

LUIZZI, Luciana; ROSE, Tânia Maria Santana de. Intervenções para a prevenção e redução de comportamentos agressivos e a formação de professores. **Temas psicol.**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 1, p. 57-69, 2010. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-389X2010000100006&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2010000100006&lng=pt&nrm=iso).

Acesso em: 29 nov. 2021.

MAMAYEK, Chae; PATERNOSTER, Raymond; LOUGHRAN, Thomas A. Self-control as self-regulation: A return to control theory. **Deviant behavior**, v. 38, n. 8, p. 895-916, 2017. <https://doi.org/10.1080/01639625.2016.1206730>

MCFARLAND, Sam; CARNAHAN, Thomas. A Situation's First Powers Are Attracting Volunteers and Selecting Participants: A Reply to Haney and Zimbardo (2009). **Personality and social psychology bulletin**, v. 35, n. 6, p. 815-818, 2009. <https://doi.org/10.1177/0146167209334781>



MILLER, Neal E. I. The frustration-aggression hypothesis. *Psychological review*, v. 48, n. 4, p. 337, 1941. <https://doi.org/10.1037/h0055861>

MILLER, Laurence. Why cops kill: The psychology of police deadly force encounters. *Aggression and violent behavior*, v. 22, p. 97-111, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2015.04.007>

MIRANDA, D. **Por que policiais se matam? Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na polícia militar do estado do Rio de Janeiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

MIRANDA, Dayse; GUIMARÃES, Tatiana. O suicídio policial: O que sabemos?. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 9, n. 1, p. 1-18, 2016.

MISCHKOWSKI, Dominik; KROSS, Ethan; BUSHMAN, Brad J. Flies on the wall are less aggressive: Self-distancing “in the heat of the moment” reduces aggressive thoughts, angry feelings and aggressive behavior. *Journal of Experimental Social Psychology*, v. 48, n. 5, p. 1187-1191, 2012. <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2012.03.012>

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL – PMDF. **Portaria PMDF nº 1074, de 17 de setembro de 2018a**. Institui a Comissão de Promoção de Saúde Integral no âmbito do Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal, criando o Programa de Valorização da Vida no âmbito da PMDF e dá outras providências, Brasília, DF: 2018. Disponível em: <https://intranet.pmdf.df.gov.br/controlerLegislacao2/PDF/2271.pdf> Acesso em: 20 dez 2021.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL – PMDF. **Portaria PMDF nº 1.161, de 07 de março de 2021**. Regulamenta, no âmbito da Corporação, procedimentos para concessão do porte de arma de fogo do policial militar ativo e veterano, os atos de suspensão e revalidação do porte de arma de fogo, aquisição de arma de fogo, munições, acessórios e coletes balísticos particulares, a emissão de Certificado de Registro de Arma de Fogo Particular e de Transferência de Guarda e Responsabilidade de Arma de Fogo Institucional e dá outras providências, Brasília, DF: 2021. Disponível em: <https://intranet.pmdf.df.gov.br/controlerLegislacao2/PDF/2520.pdf> Acesso em: 31 de dez 2021.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL – PMDF. **Edital nº 22/DGP - PMDF, de 24 de janeiro de 2018b**. Diário Oficial do Distrito Federal no 19, de 26 de janeiro de 2018, Seção 3, p. 77- 78. Brasília, DF, 2018

PORTELA, Andrey; BUGHAY FILHO, Almiros. Nível de estresse de policiais militares: comparativo entre sedentários e praticantes de atividade física. *Lecturas: Educación física y deportes*, n. 106, p. 13, 2007. Disponível em: [Nível de estresse de policiais militares: comparativo entre sedentários e praticantes de atividade física \(efdeportes.com\)](http://www.efdeportes.com) Acesso em: 28 dez 2021.

PRADO-LIMA, Pedro Antônio Schmidt do. Tratamento farmacológico da impulsividade e do comportamento agressivo. *Brazilian Journal of Psychiatry*, v. 31, p. S58-S65, 2009.

REBELLON, Cesar J. et al. Rationalizing delinquency: A longitudinal test of the reciprocal relationship between delinquent attitudes and behavior. *Social Psychology Quarterly*, v. 77, n. 4, p. 361-386, 2014. <https://doi.org/10.1177%2F0190272514546066>



SANTOS, Rosemary de O.; HAUER, Roseli D.; FURTADO, Tânia MG. O sofrimento psíquico de policiais militares em decorrência de sua profissão: revisão de literatura. **Revista Gestão & Saúde**, v. 20, n. 2, p. 14-27, 2019.

SARRAZIN, H.; MAIA, P. Disfunção temporomandibular e hábitos parafuncionais em policiais militares: um estudo transversal. **Arquivos em Odontologia**, [S. l.], v. 56, 2020. <https://doi.org/10.7308/aodontol/2020.56.e21>

SIMOURD, Linda; ANDREWS, Don A. Correlates of delinquency: A look at gender differences. In: **Forum on Corrections Research**. 1994. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/correlates-delinquency-look-gender-differences> Acesso em: 04 jan 2022.

SKOLNICK, Jerome H. **Justice without trial: Law enforcement in democratic society**. Quid pro books, 2011.

STINSON, Philip Matthew et al. Drink, drive, go to jail? A study of police officers arrested for drunk driving. **Journal of Crime and Justice**, v. 37, n. 3, p. 356-376, 2014. <https://doi.org/10.1080/0735648X.2013.805158>

STINSON, Philip Matthew; TODAK, Natalie Erin; DODGE, Mary. An exploration of crime by policewomen. **Police Practice and Research**, v. 16, n. 1, p. 79-93, 2015. <https://doi.org/10.1080/15614263.2013.846222>

VIOLANTI, John M. The mystery within, understanding police suicide. **FBI Law Enforcement Bulletin**, v. 64, n. 2, p.19-23, 1995. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/mystery-within-understanding-police-suicide> Acesso em: 29 dez 2021.

ZAVALA, Egbert; MELANDER, Lisa A.; KURTZ, Don L. The importance of social learning and critical incident stressors on police officers' perpetration of intimate partner violence. **Victims & Offenders**, v. 10, n. 1, p. 51-73, 2015. <https://doi.org/10.1080/15564886.2014.890688>

ZAVALA, Egbert; KURTZ, Don L. Using Gottfredson and Hirschi's A General Theory of Crime to explain problematic alcohol consumption by police officers: A test of self-control as self-regulation. **Journal of Drug Issues**, v. 47, n. 3, p. 505-522, 2017. <http://dx.doi.org/10.1177/0022042617706893>

WILLIAMSON, Matthew. The role of sex on officer perpetrated intimate partner violence: An empirical analysis of mechanisms of intimate partner violence. **Deviant Behavior**, v. 42, n. 5, p. 611-629, 2021. <https://doi.org/10.1080/01639625.2020.1779546>



## CONSOLIDAÇÃO DA ANÁLISE DE VÍNCULOS NO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA PMDF

Fernando Eduardo Ramos Paz<sup>1</sup>

### RESUMO

A Atividade de Inteligência está em ascendência na importância organizacional das diversas corporações. Na segurança pública a Inteligência segue o mesmo caminho, tendo capacidade de influenciar no processo decisório do gestor com o provimento de vários níveis de assessoramento, o que a torna uma das mais importantes ferramentas para quem toma decisão no cenário de segurança pública. Nesse caminho, no Ciclo de Produção do Conhecimento, as técnicas acessórias têm papel fundamental para que esta análise consiga compreender e extrair informação precisa. Por sua vez, a técnica acessória de Análise de Vínculos, com sua metodologia própria, tem sua importância incrementada com o advento das integrações de bancos de dados corporativos. Dessa maneira a presente pesquisa teve por escopo analisar de que forma o Centro de Inteligência da PMDF pode consolidar a metodologia de Análise de Vínculos na produção do conhecimento. Analisamos a formação dos sistemas de inteligência na esfera federal e distrital, com suas estruturas e legislações de criação. Passamos pelo Ciclo da Atividade de Inteligência - CAI, a Metodologia de Produção do Conhecimento - MPC e analisamos a técnica acessória de Análise de Vínculos - AV. Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizados artigos, legislações, obras, e outras pesquisas. Um questionário foi distribuído aos chefes das Agências de Inteligência das Policiais Militares. A conclusão do presente trabalho é de que as Polícias Militares do Brasil, em suas Agências de Inteligência, estão investindo e fomentando a especialização em Técnicas Acessórias, como a Análise Criminal, Análise de Vínculos e Análise de Risco. No que concerne ao tema específico do trabalho, temos que poucas polícias militares têm uma seção exclusivamente dedicada à Análise de Vínculos. No caso da PMDF, por meio de seu Centro de Inteligência, verificamos ser muito importante seguir nesse mesmo caminho e fomentar a criação de uma estrutura especializada em Análise de Vínculos, com policiais especializados, por meio de cursos e instruções e softwares específicos contratados, além de uma gestão no sentido de agregar os vários bancos de dados disponíveis, sejam os próprios da instituição, sejam os disponibilizados por meio de acordos de cooperação.

**Palavras-chave:** Inteligência, Metodologia da Produção do Conhecimento, Polícia Militar, Análise de.

---

<sup>1</sup> Major da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) com formação em Direito.

---

**CONSOLIDATION OF DATA ANALYSIS IN PMDF INTELLIGENCE****ABSTRACT**

The Intelligence Activity is on the rise in the organizational importance of different corporations. In public security, Intelligence follows the same path, having the capacity to influence the decision-making process of the manager with the provision of several levels of advice, which makes it one of the most important tools for decision-makers in the public security scenario. In this way, in the Knowledge Production Cycle, the accessory techniques play a fundamental role so that it can understand and extract the best possible information from its analysis. In turn, the accessory technique of Link Analysis, with its own methodology, has increased in importance with the advent of corporate database integrations. Thus, this research aimed to analyze how the PMDF Intelligence Center can consolidate the Linkage Analysis methodology in the production of knowledge. We analyze the formation of intelligence systems at the federal and district level, with their structures and creation legislation. We went through the Intelligence Activity Cycle, the Knowledge Production Methodology and we analyzed the accessory technique of Intelligence Analysis. For the development of the research, legislation, works, articles and other academic research were used. A questionnaire was distributed to the heads of the Military Police Intelligence Agencies. The conclusion of the present work is that the Brazilian Military Police, in their central intelligence agencies, are investing and promoting specialization in Accessory Techniques, such as Criminal Analysis, Intelligence Analysis and Risk Analysis. With regard to the specific theme of the work, we have that few military police officers have a section exclusively dedicated to Intelligence Analysis. In the case of the PMDF, through its Intelligence Center, we found it very important to follow this same path and foster the creation of a specialized structure in Intelligence Analysis, with specialized police officers through courses and instructions and specific contracted software, in addition to a management in the sense of aggregating the various databases available, whether the institution's own or those made available through cooperation agreements.

**Keywords:** Intelligence, Military Police, Knowledge Production Methodology Analysis.

---

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ABIN** – Agência Brasileira de Inteligência
- AC** – Análise Criminal
- AI** – Atividade de Inteligência
- AR** – Análise de Risco
- AV** – Análise de Vínculos
- CAI** – Ciclo da Atividade de Inteligência
- CIA** – Central Intelligence Agency
- DNISP** – Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública
- FBI** – Federal Bureau of Investigation
- ISP** – Inteligência de Segurança Pública
- MPC** – Metodologia de Produção do Conhecimento
- ODNI** – Office of The Director of National Intelligence
- SFICI** – Serviço Nacional de Informações e Contrainformações
- SISBIN** – Sistema Brasileiro de Inteligência
- SISP** – Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
- SNI** – Serviço Nacional de Informações
- TAD** – Técnica de Avaliação de Dado

## 1 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA (AI)

A Atividade de Inteligência tem seus relatos nos mais remotos tempos de nossa história. Dos textos bíblicos, passando por grandes impérios e depois nas guerras modernas, os agentes designados para o serviço de inteligência sempre procuravam dotar seus governantes ou chefes militares de informações fidedignas sobre qualquer ente antagônico. Caminhando nesse sentido, o sistema de inteligência contemporâneo, com suas agências consolidadas, tomou sua forma atual com o transcurso da segunda guerra mundial e criou proporções gigantescas com o advento da Guerra Fria<sup>2</sup>.

No Brasil, a atividade de inteligência remonta ao governo do Presidente Washington Luiz, que para suprir seu governo de informações importantes para sua gestão criou o Conselho Nacional de Defesa, em 1927. A partir de então, em 1946, um ano após o fim da Segunda Guerra, temos a criação do Serviço Federal de Informações e Contrainformações – SFICI, seguido pelo Serviço Nacional de Informações - SNI e atualmente, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN<sup>3</sup>, que é a Agência Central de Inteligência do Governo Federal.

Coordenado pela Agência Brasileira de Inteligência - ABIN e composto por diversos órgãos federais, o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN foi instituído pela Lei 9.883/1999 com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência no Brasil. A mesma lei traz em seu artigo 1º, parágrafo 2º, um conceito de Atividade de Inteligência:

Art. 1o - Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. § 1o -... § 2o - Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como Inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

A Inteligência, em um espectro mais restrito, tem por função coletar os dados existentes e com eles produzir conhecimentos relevantes e oportunos para a autoridade que tem o poder de decidir. Este decisor, por sua vez, vai avaliar o conhecimento produzido e junto com

<sup>2</sup> A Guerra Fria é o nome dado ao período histórico de disputas e conflitos entre os Estados Unidos e a União Soviética, no período pós Segunda Guerra Mundial, em 1945 e a dissolução da União Soviética em 1991.

<sup>3</sup> A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) é o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e é subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI.



outras conjunturas de seu conhecimento, decidir.

Outra importante definição de Atividade de Inteligência é trazida por CEPIK (2003, p.27-28), que a descreve como toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisão e se diferencia da mera informação por sua capacidade explicativa e/ou preditiva.

Os campos de atuação da atividade de inteligência são os mais diversos. Podemos citar como exemplo a Inteligência Financeira, Inteligência Social, Inteligência de negócios (*Business Intelligence*), Inteligência Militar etc. Quando essa adaptação tem o seu foco no campo da Segurança Pública, passamos a identificar a matriz de Inteligência de Segurança Pública (ISP).

## 2 INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP)

A Inteligência de Segurança Pública - ISP é o braço da atividade de inteligência voltado para atender as necessidades de assessoramento dos gestores da Segurança Pública. A ISP tem suas características e peculiaridades pautadas de forma mais assertiva após a publicação da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP<sup>4</sup>. No âmbito do Ministério da Justiça, o Decreto 3.695/2000 criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP<sup>5</sup> e instituiu a Doutrina de Inteligência de Segurança Pública - DNISP, em que as inteligências das polícias militares estão inseridas.

A Inteligência de Segurança Pública - ISP tem o seguinte conceito encerrado na DNISP, BRASIL (2014, p.13):

A atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para o planejamento e execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O assessoramento de inteligência prestado na ISP é subdividido pela doutrina em quatro níveis. Na DNISP (2014, p.16) eles são elencados como Político, que é o assessoramento

<sup>4</sup> Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, aprovada pela Portaria nº 2 de 12 de janeiro de 2016 – SENASP.

<sup>5</sup> Decreto 3.695/2000 - Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências.



voltado para o planejamento e desenvolvimento das políticas de Segurança pública; o Estratégico, que assessora o planejamento para implementação das estratégias de políticas de segurança pública; o Tático, que tem por escopo assessorar o acompanhamento e a execução das ações táticas para implementação das políticas de segurança pública e, por fim, o Nível Operacional, que assessora o planejamento, o acompanhamento e a execução de ações operacionais.

Para Barbosa (2012, p.14), temos um conceito de ISP dividido em duas vertentes:

A Atividade de Inteligência de Segurança também há de ser entendida como um instrumento de suporte do processo decisório do gestor da Segurança Pública na tomada de decisões de repercussão de alcance macro. Neste sentido, a Atividade de Inteligência Policial pode ser compreendida sob dois prismas, a saber: um de natureza tática, adstrita diretamente à prevenção imediata de práticas delituosas e repressão criminal, e outro de essência estratégica, vinculada a ações de perspectiva igualmente estratégica com análise de cenários e prospecção.

Nesse sentido, cabe trazer para a Inteligência de Segurança Pública o conceito jurídico previsto em lei que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, o qual relata que a atividade de inteligência deve ser desenvolvida, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado (Parágrafo Único do art. 3º da Lei 9.883/1999).

Em razão das diversas peculiaridades dos integrantes do Sistema de Segurança Pública, a DNISP, BRASIL (2014, p.17) traz em seu corpo as diversas espécies de ISP, tratando de forma separada e com base nas atribuições constitucionais de cada instituição. Assim sendo, citamos a Inteligência Bombeiro Militar, a Inteligência Policial Militar, a Inteligência Policial Judiciária e a Inteligência Policial Rodoviária.

A Inteligência Policial Militar, por sua vez, é tratada pela DNISP (BRASIL 2014, p.17) como Espécie de Inteligência de Segurança Pública, e tem seu conceito assim descrito:

A atividade de Inteligência Policial Militar é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório; para o planejamento, execução e acompanhamento de assuntos de Segurança Pública e da Polícia Ostensiva, subsidiando ações para prever, prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza, que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida pelas AIs das Polícias Militares.

No Distrito Federal, temos o Sistema de Inteligência de Segurança Pública –



SISPDF<sup>6</sup>, criado por meio do Decreto nº 38.541, de 05 de outubro de 2017, com a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública no Distrito Federal. Fazem parte desse sistema distrital, como agências efetivas, a Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o Centro de Inteligência da Polícia Militar do Distrito Federal, o Centro de Inteligência do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e a Divisão de Inteligência Policial da Polícia Civil do Distrito Federal. Já a Subsecretaria de Inteligência - SI é a Agência Central do Sistema de Inteligência de Segurança Pública do Distrito Federal.

### 3 CICLO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA (CAI)

A primazia da Atividade de Inteligência é a produção de conhecimento e de acordo com Pereira (2009, p.28 apud ALMEIDA NETO, 2009, p. 50) pode ser entendida como a transformação do dado em conhecimento, por meio da utilização de determinado procedimento metodológico e de técnicas específicas.

Sobre o ciclo de inteligência, Pereira (2009, p.29 apud ALMEIDA NETO, 2009, p. 50) decorre desta forma:

Despiciendo lembrar que o método de construção do conhecimento de inteligência e, por conseguinte, o ciclo de tal atividade, foram forjados a partir de um específico critério de aceitabilidade da verdade, imbuído da primazia dos princípios da oportunidade e utilidade sobre a própria verificabilidade do conhecimento produzido.

Na Inteligência de Segurança Pública - ISP temos uma sequência lógica de produção do conhecimento pelo analista. A DNISP (BRASIL (2014, p.21) encerra o conceito do que é o Ciclo da Atividade de Inteligência como o processo contínuo que objetiva atender necessidades do usuário (decisor), composto, basicamente, por três etapas: Orientação, Produção e Utilização.

Esse assessoramento contínuo ao tomador de decisão tem sua gênese na etapa da Orientação, de três formas distintas: a primeira é a existência prévia de um Plano de Inteligência com suas demandas pré-definidas, onde os analistas já criam a sua rotina de produção baseada em necessidades elencadas como objetivos precípuos da agência de inteligência.

Outra forma de se iniciar o ciclo de produção é por meio de um pedido de inteligência oriundo de agência de inteligência externa. Nesse caso a demanda decorre da

<sup>6</sup> Sistema de Inteligência de Segurança Pública do Distrito Federal - SISPDF, criado pelo Decreto nº 38.541, de 05 de outubro de 2017



junção da necessidade de conhecer da agência congênere com a sua incapacidade de produzir o respectivo conhecimento.

Nesse sentido, a produção de conhecimento advém de ordem direta da autoridade assessorada, em virtude da necessidade eventual de conhecimento sobre qualquer assunto pertinente. Esse tipo de demanda surge, principalmente, de necessidades imprevistas e decorrentes de mudança conjuntural no cenário político ou criminal. A proatividade do chefe da agência de inteligência, com base em seu tirocínio conjuntural em antever a necessidade de conhecimento sobre diversos assuntos relevantes pode facilitar esse assessoramento com a produção prévia do conhecimento.

Na etapa de Produção do Conhecimento faz-se necessária uma metodologia específica para tratamento do dado coletado para o assessoramento com a informação. A BRASIL descreve essa técnica e seus caminhos como sendo a Metodologia de Produção do Conhecimento (MPC).

Por derradeiro, o Ciclo da Atividade de Inteligência termina com a utilização pelo usuário final, o que pode gerar novas necessidades de conhecimento, mantendo o ciclo sempre em funcionamento.

### 3.1 Metodologia da Produção do Conhecimento (MPC)

O dado simples, mesmo que coletado por agente da ISP, não é produto final da Atividade de Inteligência. Os documentos de inteligência exigem uma análise prévia com metodologia própria por parte do agente de inteligência. A BRASIL (2014, p.19) trata de dado como sendo qualquer representação ainda não submetida, pelo profissional de ISP, à Metodologia de Produção do Conhecimento.

Temos que Platt (1974, p. 33-34) descreve a produção de Informações da seguinte forma:

A produção de informações abrange as ações que um analista ou oficial de informações executa quando recebe ordem de produzir uma informação sobre determinado assunto. Significa em suma, o processo pelo qual a massa de dados e informes é transformada numa Informação conclusiva, para utilização em nível de formulação ou ação política. Inclui todas as atividades ligadas ao planejamento, supervisão, revisão (editing) e coordenação da produção de informações.

Na visão de Kent (1967, p. 152-153), o método de produção de informações estratégicas possui sete passos ou estágios: 1. aparecimento do problema; 2. análise do problema; 3. busca de dados relacionados ao problema; 4. avaliação dos dados; 5. estudo dos



dados avaliados – momento da hipótese; 6. mais busca de dados – confirmação ou rejeição das hipóteses mais prováveis; e 7. apresentação.

Em caminho semelhante temos que Platt (1974, p. 102-107) também aponta sete fases no que ele chama de pesquisa de informações, quais sejam: 1. levantamento geral; 2. definição dos termos; 3. coleta de informes; 4. interpretação dos informes; 5. formulação de hipóteses; 6. conclusões; e 7. apresentação.

A metodologia utilizada na Inteligência de Segurança Pública, de acordo com a DNISP, BRASIL (2015, p.22-28), se traduz em um longo caminho para a produção do conhecimento, que transita por diversas fases bem definidas: Planejamento, Reunião de Dados, Processamento, Formalização e Difusão. A primeira delas é a fase de Planejamento, onde o profissional de ISP vai organizar e sistematizar de maneira lógica e funcional todo o trabalho a ser desenvolvido, determinando assuntos, prazos, lapso temporal, usuários, finalidade, aspectos essenciais do assunto, medidas de segurança e medidas extraordinárias.

Na fase de Reunião de Dados se busca reunir dados e conhecimentos que tragam uma resposta para o tema objeto de análise onde existem várias formas de se conseguir o dado para ser analisado. Desde buscas ao dado negado com operações de inteligência, passando por pesquisas em fontes abertas, até chegar ao ponto de grande interesse dessa pesquisa que é o acesso e a compilação técnica com análise de vínculos de dados coletados, inclusive dos armazenados em sistemas telemáticos de bancos de dados disponíveis.

Na fase de Processamento temos o trabalho intelectual na produção do conhecimento. O Conhecimento é produzido nesse momento e passa por etapas de avaliação, análise, integração e interpretação.

O analista de inteligência tem a opção de buscar, caso estejam disponíveis em sua agência ou em agências congêneres, as Técnicas Acessórias, que possuem metodologias próprias e são capazes de fornecer auxílio na produção do conhecimento pelo profissional de ISP.

### **3.2 Técnicas Acessórias – Análise Criminal (AC) e Análise de Risco (AR)**

As Técnicas Acessórias de Inteligência compreendem uma análise com metodologia própria e que auxiliam na compreensão do analista e já entregam informações depuradas para análise final de inteligência. A Doutrina de Inteligência de Segurança Pública (DNISP, 2014) lista as três principais técnicas: a Análise de Risco, a Análise Criminal e a Análise de Vínculos.



No que se refere à Técnica de Análise Criminal, o analista busca produzir seu conhecimento buscando padrões e tendências criminais, sempre de forma a tornar claras para a autoridade assessorada as características do crime e demais informações conexas, como o georeferenciamento. O produto final da AC é basicamente visual e gráfico, de forma que o decisor compreenda facilmente o que os dados desvinculados não conseguem fazer.

Segundo Bernardes (2015, p.8), o profissional de inteligência que trabalha com a AC tem a tarefa de decodificar o universo de informações, realizar estatísticas, utilizar softwares capazes de fazer o mapeamento da criminalidade, decifrar amostras aleatórias, elaborar estudos de correlação, regressão e probabilísticos.

A Análise de Risco - AR tem por missão identificar, eliminar ou mitigar e depois criar ferramentas de controle do risco. Como técnica acessória de inteligência busca difundir para a autoridade assessorada o conhecimento de riscos detectados após a aplicação de uma metodologia específica, propondo medidas de controle para esses riscos.

Diante das diversas incertezas que compõem o processo de tomada de decisão, a AR tem por finalidade identificar e analisar os riscos que envolvam os diversos desdobramentos que uma decisão pode acarretar.

A Norma NBR ISO 31000/2018, descreve o risco como sendo o efeito da incerteza nos objetivos e descreve que a eficácia da gestão de riscos dependerá da sua integração na governança e em todas as atividades da organização, incluindo a tomada de decisão. Isto requer apoio das partes interessadas, em particular da Alta Direção. Por fim, descreve o propósito da Análise de Risco:

O propósito da análise de riscos é compreender a natureza do risco e suas características, incluindo o nível de risco, onde apropriado. A análise de riscos envolve a consideração detalhada de incertezas, fontes de risco, consequências, probabilidade, eventos, cenários, controles e sua eficácia. Um evento pode ter múltiplas causas e consequências e pode afetar múltiplos objetivos. (NBR ISO 31000/2018)

Na DNISP (BRASIL, 2014) temos o conceito de Análise de Riscos delimitado como sendo o conjunto de procedimentos que identificam, quantificam e analisam ameaças e vulnerabilidades aos ativos da Segurança Pública e da defesa social, elaborada com a finalidade de apontar alternativas para mitigar e controlar os riscos.

De acordo com De Andrade (2018, p.94), a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, assim como as Forças Armadas brasileiras, desenvolvem suas metodologias de Análise de Risco na atividade de inteligência no Ramo da Contrainteligência:



No Brasil, destaca-se a atuação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) que, desde 2005, desenvolve a Metodologia ARENA (Análise de Riscos com Ênfase na Ameaça), como atribuição do Departamento de Contraineligência (DCI/ABIN), possuindo três vertentes de elaboração de Análises de Riscos: Segurança da Informação, Proteção de Infraestruturas Críticas e Grandes Eventos. As Forças Armadas brasileiras também têm empregado a AR, com foco na segurança orgânica, no ramo de Contraineligência. DE ANDRADE (2018, p.94)

#### 4 TÉCNICA ACESSÓRIA DE ANÁLISE DE VÍNCULOS (AV)

Não obstante a possibilidade de se realizar, manualmente, a integração de dados disponíveis para uma exposição correlacionada, temos que considerar esse trabalho muito dispendioso e praticamente impossível de acontecer de modo satisfatório. Quando falamos de vincular dados para produção de conhecimento, essa fonte de dados se presume de tamanho compatível apenas com os grandes sistemas computacionais de banco de dados. Dessa forma, a técnica de Análise de Vínculos depende da Tecnologia da Informação e um repositório de dados com qualidade.

Para Romão (2014, p.51), temos o relato de que o primeiro trabalho com Análise de Vínculos do Departamento de Polícia Federal brasileiro ocorreu após o assalto ao Banco Central do Brasil em Salvador/BA. O Agente José Adone de Oliveira Bezerra desenvolveu o Sistema de Análise Matricial de Chamadas Telefônicas – SISMAT com o objetivo de documentar e analisar as chamadas eletrônicas de pessoas investigadas. Logo depois esse sistema passou a compor um módulo do Projeto X, que era uma plataforma de banco de dados que estava sendo desenvolvida por policiais de outros países e trabalhava em conjunto com o software I2<sup>7</sup>, da empresa IBM.

De acordo com Júnior e Dantas (2007, p.2), a Análise de Vínculos representa uma verdadeira mudança de paradigma no que se refere à formação do conhecimento policial e decorre de um súbito desenvolvimento da TI e de suas novas possibilidades.

Com capacidade de integrar diferentes bancos de dados e buscar correlações entre esses dados, as ferramentas de Análise de Vínculo fazem trabalho rápido e entregam um resultado de forma gráfica, de fácil entendimento, com as possíveis ligações dos entes pesquisados que facilitam sobremaneira o entendimento do analista de inteligência na confecção de seu assessoramento.

Para Júnior e Dantas (2007, p.2), temos que:

---

<sup>7</sup> Software I2 foi criado em Cambridge pela empresa I2 Limited. Comprado pela IBM e batizado de IBM i2 Analyst's Notebook, ajuda analistas e investigadores a revelar e interpretar relacionamentos e padrões escondidos nos dados obtidos de várias fontes, transformando suas buscas em um gráfico e diagramas analíticos



Análise de Vínculos representa um novo e poderoso instrumento de análise disponível para o controle do crime, criminosos e questões conexas. Talvez o que a Análise de Vínculo possua de mais significativo ainda, de maneira mais específica, seja o fato de poder exibir vínculos delitivos em apresentação gráfica, o que possibilita a ampliação do conhecimento. JÚNIOR E DANTAS (2007, p.2)

A tecnologia revolucionou a Análise de Vínculos trazendo o processamento telemático para as funções de rotina. Os softwares correlacionam esses dados de acordo com os parâmetros estipulados pelo programador e entregam suas associações para o analista de inteligência. Ocorre que esse analista tem por obrigação aplicar a Técnica de Avaliação de Dados - TAD para certificar-se de que os dados entregues pelo programa têm coerência, compatibilidade e razoabilidade, pois é possível que os parâmetros de pesquisa utilizados pelo analista junto ao software representem premissas inválidas. Uma comparação interessante citada por Júnior e Dantas (2007, p.15) correlaciona a Análise de Vínculos com uma técnica de mineração de dados, na qual é possível estabelecer conexões entre registros com o propósito de desenvolver modelos baseados em padrões de relações.

#### 4.1 Integração de Bancos de Dados

Um exemplo clássico na mudança de paradigma no campo da inteligência foi a reformulação no sistema americano de inteligência. Com agências pouco integradas, as informações relevantes sobre terrorismo não circulavam em um canal adequado, fazendo com que as frações significativas, de forma isolada, não conseguissem fornecer o conhecimento necessário para ações antiterrorismo.

Temos que para Merola (2015, p.42, apud WRIGHT, 2006), tanto a CIA quanto o FBI não demonstravam indícios significativos de cooperação em questões relacionadas ao terrorismo, antes dos ataques de 2001. Longe disso, ambas as agências não compartilhavam dados vitais acerca de grupos terroristas, permitindo que os componentes de análise das forças de segurança permanecessem desinformados frente ameaças. De acordo com o site Office of The Director of National Intelligence – ODNI<sup>8</sup> está claro que os ataques de 11 de setembro de 2001 impulsionaram o antigo apelo por uma grande reforma da inteligência e a criação de um Diretor de Inteligência Nacional. As investigações pós-11 de setembro incluíram uma investigação conjunta do Congresso e a Comissão Nacional de Ataques Terroristas contra os

---

<sup>8</sup> Office of The Director of National Intelligence – ODNI é a Agência responsável pela Inteligência e Prevenção ao Terrorismo desde 2004, nos Estados Unidos. O diretor é o chefe da comunidade de Inteligência americana e supervisiona o Programa Nacional de Inteligência (NIP).



Estados Unidos, mormente conhecida como Comissão do 11 de setembro. O relatório da Comissão do 11 de setembro de julho de 2004 propôs mudanças radicais na Comunidade de Inteligência, incluindo a criação de um Diretor Nacional de Inteligência.

No Brasil, os bancos de dados das agências de inteligências de segurança pública são produtos de repositórios das próprias instituições. A qualidade dos dados depende exclusivamente do preparo de seus gestores em garantir que seus subordinados integrem dados com qualidade.

É certo que a utilização de ferramentas telemáticas é fundamental para o sucesso da Técnica de Análise de Vínculos. Os dados armazenados nos diversos bancos de dados disponíveis, tanto da esfera policial, com seus boletins de ocorrência, multas e cadastros, como também de instituições públicas e privadas, de acesso franqueado à atividade de inteligência policial militar, por meio de termos de cooperação, os quais são muito frequentes na atualidade, com a simples disponibilização, como nos casos de empresas prestadoras de serviços com concessões públicas.

A cooperação interagências com concessão mútua de banco de dados em atividade de inteligência tem sido cada vez mais frequente. Órgãos de trânsito, por exemplo, disponibilizam seus bancos de dados com o cadastro de motoristas e veículos com várias informações úteis para a inteligência, sendo fonte riquíssima para a produção do conhecimento.

## **5 ANÁLISE DE VÍNCULOS NA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO NO CI-PMDF**

O Centro de Inteligência da PMDF não tem em seu organograma uma estrutura consolidada para o trabalho com a técnica de Análise de Vínculos na produção do conhecimento. Ao contrário da técnica de Análise Criminal, que dispõe de uma Seção específica em sua estrutura para a temática, com policiais capacitados e expertise consolidada no tempo, o trabalho com a técnica de Análise de Vínculos no CI/PMDF fica restrito aos poucos analistas com conhecimento no assunto, de forma descentralizada. Mesmo contando com vários bancos de dados de outras instituições, disponibilizados por meio de acordos de cooperação técnica, não existe software contratado e disponível para ser utilizado na integração dos bancos de dados.

Na Seção de Inteligência - SI do CI/PMDF a técnica de Análise de Vínculos tem seu emprego de forma pontual e isolada. Com responsabilidade, entre outras, de produzir conhecimento acerca de pessoas relacionadas ao crime organizado, a Seção de Inteligência



seleciona os casos de interesse e os correlaciona com a consulta nos banco de dados disponíveis, integrando e vinculando manualmente seus pontos de interesse, sem metodologia consolidada.

Na Seção de Contraineligência também há necessidades de uso da técnica de AV, pois ali se trabalham várias atribuições de segurança orgânica e investigação social dos seus integrantes, que são supridas por analistas em consultas correlacionadas nos sistemas disponíveis, ou solicitadas a agências congêneres parceiras.

Por outro lado, o Centro de Inteligência da PMDF tem em sua estrutura uma subseção específica para a Operação Atena, que utiliza amplamente a técnica de Análise de Vínculos, com metodologia de produção do conhecimento própria, realizando manualmente as correlações dos bancos de dados de diferentes corporações. Essa operação é regulada pela Portaria Reservada PMDF Nº 1.228 e os analistas que trabalham na Operação Atena assessoram operacionalmente o policiamento ostensivo na busca e recuperação de veículos envolvidos em crimes ou que tenham vínculos com criminosos. O Artigo 1º da referida portaria da Operação Atena, em seus incisos I e II do parágrafo 1º, explicitam bem o contexto de aplicação das ferramentas de tecnologia e também do compartilhamento de banco de dados.

Art. 1º Aprovar o Plano de Operação Atena, na forma do Anexo Único, concernente aos procedimentos técnicos e à gestão por resultados na atuação policial militar na redução dos crimes contra a vida, contra o patrimônio e à violência em geral, restrita aos roubos e furtos de automóveis e demais atividades delitivas com suporte de veículos. § 1º As ações descritas no caput compreendem, dentre outros: I - o emprego de equipamentos, tecnologia e métodos, considerando o uso de ferramentas de inteligência modernas, padronizadas e integradas para a produção de conhecimento, em conformidade com a legislação aplicável; e II - a integração, o intercâmbio, a interoperabilidade e o compartilhamento de informações, de conhecimento, de ações estratégicas e operacionais e de atividades de inteligência entre instituições, órgãos e agências locais nacionais e estrangeiras.

Dados da Operação Atena do Centro de Inteligência, com seu trabalho de assessoramento operacional, apresentam resultados relevantes no contexto de Inteligência de Segurança Pública. Nesse gráfico (1) de produtividade para o ano de 2021 temos um total de 1748 veículos com envolvimento em crimes recuperados ou abordados, com uma média mensal, até novembro de 2021, de 159 veículos recuperados por mês.



Figura 1. Dashboard do sistema de controle da Operação Atena



Fonte: CI / PMDF. Acesso em 02 de dezembro de 2021

No trabalho de análise, a identificação e localização de veículos relacionados a crimes ultrapassam a simples recuperação de um veículo, pois também conseguem estabelecer vínculos com foragidos da justiça que são proprietários de veículos, identificar veículos com placas clonadas, veículos envolvidos em homicídios, tráfico de drogas e roubos etc.

A Operação Atena utiliza, portanto, mesmo sem ter ainda um software específico, a Técnica de Análise de Vínculos no assessoramento ao policiamento ordinário, ou seja, a abordagem policial orientada pela inteligência.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO: PESQUISA NAS INTELIGÊNCIAS POLICIAIS MILITARES DO BRASIL

A pesquisa, no âmbito da Inteligência Policial Militar, buscou compreender a utilização da técnica acessória de Análise de Vínculos na Metodologia de Produção do Conhecimento de Inteligência. Teve como público-alvo os chefes das agências centrais de Inteligência Policial Militar dos diversos estados brasileiros. Com uma amostra total de vinte e seis Estados e mais o Distrito Federal, obtivemos resposta de quinze Agências de Inteligência Policiais Militares, totalizando 55,55% do total.

O objetivo, inicialmente, foi identificar se existe o uso das Técnicas de Análise

Criminal, Análise de Risco e Análise de Vínculos, na Inteligência Policial Militar, considerando que, apesar de não serem as únicas, são as três técnicas descritas na DNISP (2014, p.28). Na tabela 1, com números próximos de 60%, percebemos que as agências utilizam as três técnicas, porém não o fazem em uma seção ou divisão específica:

Tabela 1. Utilização das Técnicas Acessórias nas Inteligências Policiais Militares

Estrutura/Técnica	Tem estrutura exclusiva para essa Técnica	Tem estrutura para essa Técnica, mas junto com outras atribuições	Não trabalha com essa Técnica
Análise Criminal	33,3%	53,3%	13,3%
Análise de Risco	6,7%	60%	33,3%
Análise de Vínculos	13,3%	60%	26,7%

Fonte: Elaboração própria

No que concerne à formação do analista especialista em Análise de Vínculos, temos um gráfico que expõe a dificuldade de formação desse profissional. Apenas 20% dos respondentes relataram que suas agências formam seus analistas de AV na própria instituição.

Gráfico 1. Distribuição das agências de Inteligência de acordo com a formação

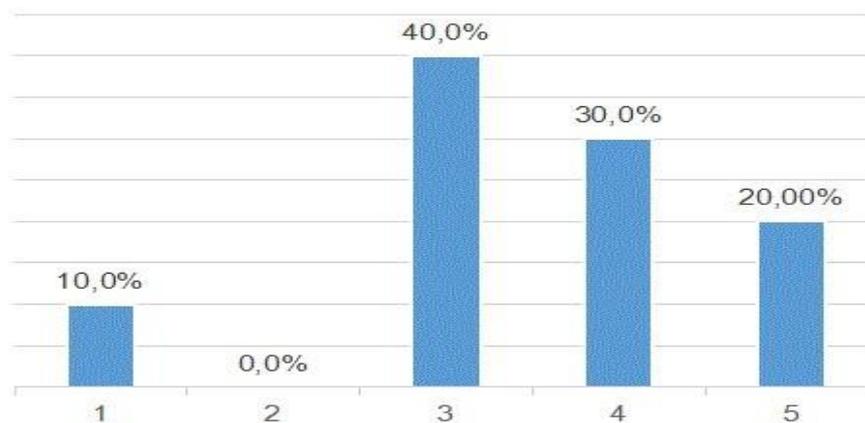


Fonte: Elaboração própria

Um total de 53,3% dos entrevistados confirmou que dispõe de softwares adquiridos ou contratados para uso com Análise de Vínculos, dentre os citados temos destaque para o I2

Analyst's Notebook da empresa IBM. Quando perguntado se os respectivos softwares atendem a finalidade, em uma escala onde 1 seria não atendem e 5 atendem plenamente, obtivemos que 20% dos respondentes relatou que atende plenamente à finalidade.

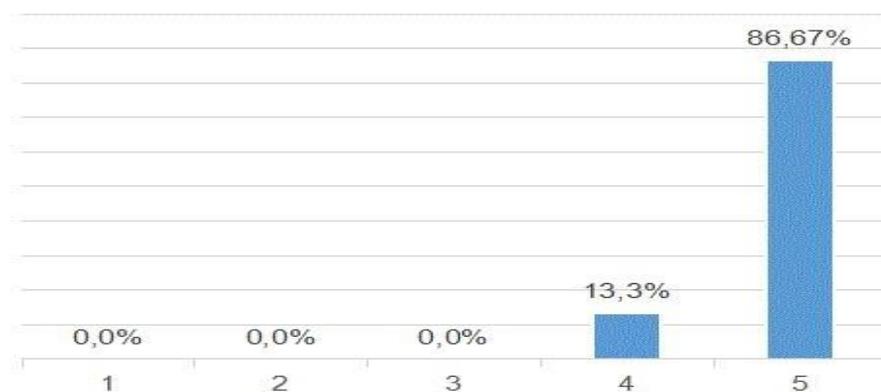
Gráfico 2. Distribuição das agências de inteligência segundo propriedade de softwares para uso com Análise de Vínculos



Fonte: Elaboração própria

Um resultado que chamou a atenção foi a relevância da Técnica de Análise de Vínculos. Na escala onde 1 (um) seria nenhuma relevância e 5 (cinco) muito relevante, temos que 86,67% dos chefes das agências reputaram com muito relevante na produção do conhecimento, o que coaduna também com uma demanda muito significativa das agências pela técnica, inclusive se valendo de agências congêneres em apoio, por meio de pedidos de busca, para o fornecimento do produto da AV.

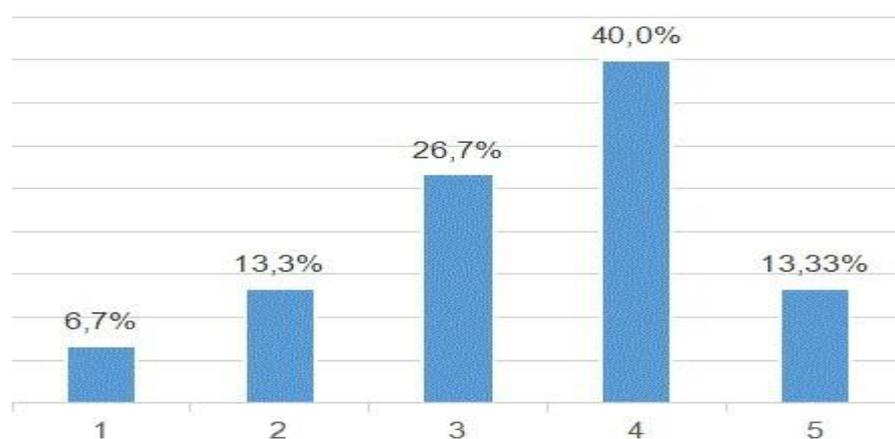
Gráfico 3. Distribuição das agências de inteligência segundo a relevância da Análise de Vínculos



Fonte: Elaboração própria

No que se refere ao acesso aos diversos bancos de dados e sua importância no trabalho com análise de vínculos, perguntamos para essa amostra se os bancos de dados disponíveis para as respectivas agências de inteligência atendem plenamente as demandas, onde 1(um) seria não atendem e 5(cinco) atendem plenamente. Apenas 13% dos chefes responderam que sim.

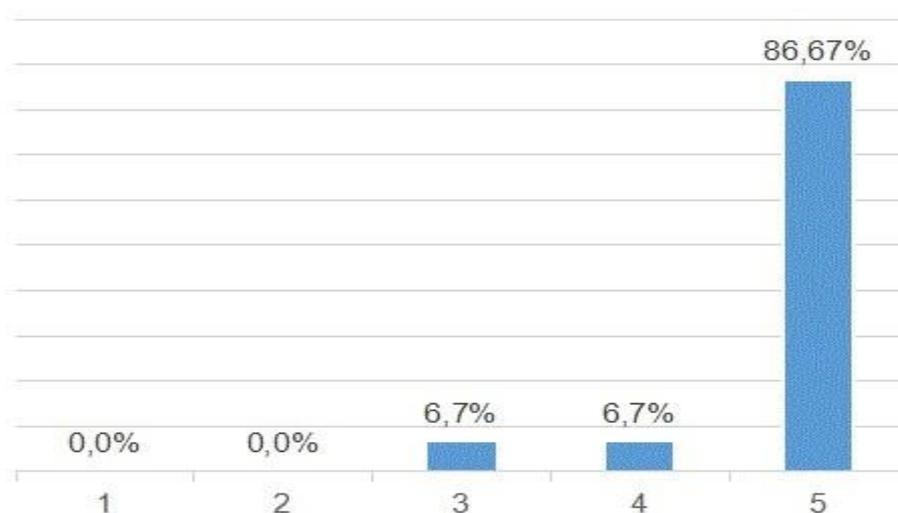
Gráfico 4. Distribuição das agências de inteligência segundo o atendimento de demandas



Fonte: Elaboração própria

Quando perguntado se haveria interesse em participar de uma integração das bases de dados das polícias militares do Brasil, em uma escala onde 1(um) seria nenhum interesse e 5 (cinco) muito interesse, quase 90% da amostra se apresentou muito interessada, ou seja, existe um claro espaço para melhora da integração de dados.

Gráfico 5. Distribuição das agências de inteligência segundo o interesse em participar de integração de dados entre as polícias militares



Fonte: Elaboração própria

Ao final do questionário foi disponibilizado um campo aberto para inserção de texto com comentários sobre boas práticas e opiniões acerca do tema. Dentre estes ressaltamos a preocupação com a padronização das bases de dados de forma que possam ser integradas em um futuro. Também percebemos a dificuldade de formação específica na área de Análise de Vínculos, bem como a carência de recursos para investimento.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Atividade de Inteligência, de forma geral, e mais especificamente a Inteligência de Segurança Pública – ISP, vem buscando, nos últimos anos, novos mecanismos e ferramentas para uma produção do conhecimento com mais qualidade. Com a finalidade de assessorar o processo decisório para a tomada da melhor decisão, a ISP tem a capacidade de mitigar riscos, reduzir perdas, melhorar o processo de produção, economizar capital financeiro e humano, entre outros vários atributos.

Ao mesmo tempo em que os avanços na tecnologia facilitaram diversas rotinas de trabalho, que anteriormente eram feitas em grandes arquivos manuais, temos na atualidade muitos dados agregados, das mais variadas fontes, oriundos de empresas públicas e privadas, que passaram a controlar seus dados através de bancos de dados informatizados, o que facilitou o trabalho de busca de dados para a produção do conhecimento.

Esses dados, disponíveis por meio de bancos de dados próprios ou cedidos por

terceiros, aliados ao que existe em fontes abertas na rede mundial de computadores, tornam-se terreno fértil para o trabalho de Análise de Vínculos. Com softwares cada vez mais especializados nessa seara, o analista de inteligência dispõe da técnica de AV cada vez mais aperfeiçoada para entregar um produto confiável, preciso e em tempo oportuno, que a habilidade humana, definitivamente, não seria capaz de realizar manualmente.

Após uma pesquisa de campo formulada e distribuída para os gestores das inteligências policiais militares de diversos Estados brasileiros, buscou-se compreender a aplicação da técnica acessória de Análise Criminal, Análise de Risco e Análise de Vínculos, em um primeiro momento. Logo após, com o foco na Técnica de Análise de Vínculos, a pesquisa buscou entender se essas agências de inteligência policiais militares conheciam a técnica de AV, se possuíam bancos de dados e softwares disponíveis, se faziam uso da AV, se os profissionais eram capacitados e, finalmente, buscou-se entender se uma integração dos bancos de dados das polícias militares do Brasil seria útil para a respectiva agência.

Temos, portanto, o entendimento de que, no Ciclo da Atividade de Inteligência de Segurança Pública e, conseqüentemente, na Metodologia da Produção do Conhecimento, as Técnicas Acessórias de Análise Criminal, Análise de Risco e Análise de Vínculos, entre outras, se tornaram fundamentais para a melhoria da qualidade do assessoramento prestado pelo órgão de inteligência.

No que concerne à Análise de Vínculos, como técnica de metodologia própria, esta tem papel fundamental para o analista de inteligência poder compreender os diversos elos que permeiam os seus objetos de busca, algo que sem o advento da tecnologia telemática na reunião e processamento desses dados, seria praticamente impossível.

Dentre as limitações desta pesquisa, não foi possível conseguir a participação de todas as Agências de Inteligência Policiais Militares. Temos que quinze gestores de agências responderam, isto em uma amostra total de vinte e sete. Alguns fatores contribuíram para que esse universo não fosse maior e podemos citar o tempo exíguo de produção, a falta de acesso direto aos respectivos gestores para debater a importância do tema e ainda podemos inferir que um receio de expor a agência em plataforma *on-line* de pesquisa por ser um assunto de extrema sensibilidade. A perspectiva futura de aprimoramento dos resultados da pesquisa passa pela conscientização e sensibilização da importância do estudo, que pode ser feita em um próximo encontro nacional ou evento que conte com a representação desses integrantes.

Desta forma, fundamental é a especialização de agentes de inteligência do Centro de Inteligência da PMDF na referida técnica, a aquisição e treinamento de softwares específicos e a manutenção de uma política constante de busca por acesso aos mais variados bancos de



---

dados. Nesse mesmo sentido temos que é de extrema relevância a designação de uma estrutura física e organizacional para se trabalhar com AV, onde serão criadas referências, doutrinas, expertises e consolidada a técnica de AV no decorrer do tempo.



---

**REFERÊNCIAS**

ABNT. Gestão de Riscos – **Princípios e diretrizes**. NBR ISO 31000. Associação Brasileira de Normas Técnicas. 2009.

ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. **Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público**. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

BRASIL, Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 22 dez. 2000.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, Cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.1, 08 dez. 1999.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública**. Brasília, 4ª Ed. 2015.

BRASIL. Portaria nº 2, de 12 de janeiro de 2016. Aprova a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, 4ª edição, de acordo com as deliberações do Conselho Especial do SISP a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 22, 25 jan. 2016.

BARBOSA, Adriano Mendes. **A atividade de inteligência de Segurança Pública**. Revista Brasileira de Ciências Policiais, v. 2, n. 1, p. 11-30, 2012.

BERNARDES, Paulo Ventura Silva. **Análise Criminal como Instrumento de Produção de Conhecimento**. Instituto de Pós-Graduação & Graduação (IPOG), v. 7, p. 8, 2015.

CEPIK, Marco. **Espionagem e democracia**. FGV Editora, 2003.

PEREIRA, Cláudia Vieira. **A Atividade de Inteligência como Instrumento de Eficiência no Exercício do Controle Externo pelo Tribunal de Contas Da União**. 2009.

DE ANDRADE, Felipe Scarpelli. **Análise de Riscos e a Atividade de Inteligência**. Revista Brasileira de Ciências Policiais, v. 8, n. 2, p. 90-116, 2018.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 38.541, de 05 de outubro de 2017. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, n. 193, 6 out.2017.

JUNIOR, Celso Moreira Ferro e DANTAS, George Felipe de Lima. **A descoberta e a análise de vínculos na complexidade da investigação criminal moderna**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1441, 12 jun. 2007. Disponível em: Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10002>. Acesso em: 20 dez. 2021.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas**. Trad. Cel. Hélio Freire. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca do Exército, 1967.



---

MEROLA, Victor. **A Reforma do Sistema de Inteligência dos Estados Unidos (2002-2015)** / Victor Merola. 2015

Office of The Director of National Intelligence – ODNI. Toda Matéria, 2021. Disponível em: <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/history>. Acesso em: 27 de dezembro de 2021.

PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Trad. Capitão Heitor Aquino Ferreira e Major Álvaro Galvão Pereira. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1974.

ROMÃO, Cide Ferreira. **A Utilização de Ferramentas de Análise de Vínculos no Combate aos Crimes de Lavagem de Ativos**. Revista Brasileira de Ciências Policiais, v. 4, n. 1, p. 35-67, 2014.

WRIGHT, L. The Looming Tower: **Al-Qaeda and the road to 9/11**. Nova York: Vintage Books, 2006.