CIÊNCIA & POLÍCIA

REVISTA CIENTÍFICA DO INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS

v. 08 nº 02 (2022)

POLÍCIA MILITAR
DISTRITO FEDERAL

ISSN 2316-8765

Revista Ciência e Polícia

Volume 08

Número 02

Jul/Dez de 2022

ISSN 2316-8765

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 Klepter Rosa Gonçalves

Chefe do DEC
Coronel Rodrigo Moreira de Souza

Diretor da DAEP
Tenente-Coronel Leandro de Lima Alcantara

Chefe da Seção de Pesquisa
Major Jefferson Menezes Ismail

Conselho Administrativo
1º Sargento Sílvio Sinésio da S. Fernandes
1º Sargento Artime da Silva Valente

Revisão de textos
1º Sargento João Carlos Félix de Lima

Capa e produção artística
Cabo Weslley Santos de Brito

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

3190-6440 / revista@iscp.edu.br

Conselho Editorial

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

Tenente-Coronel Leandro de Lima Alcantara, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP) - **Diretor da DAEP**

Major Jefferson Menezes Ismail, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP) – **Editor-Chefe**

Relação de pareceristas nesta edição

Tenente-Coronel Renata Braz das Neves Cardoso, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Major Luís Cláudio Da Silva Conceição, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

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

Major Layla Maria de Sousa Santos, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Major Fagner de Oliveira Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Major Daniele de Sousa Alcântara, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil

Major Francisco Guilherme L. Macêdo, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

Major Cidjan Santarém Brito, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil.

1º Sargento Alessandro Rezende da Silva, Instituto Superior deCiências Policiais (ISCP), Brasil

1º Sargento Gilvan Gomes da Silva, Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Brasil

Copyright © 2019 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

Jefferson Menezes Ismail

A CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO POLICIAL: A CONEXÃO ENTRE A POLÍCIA E A SOCIEDADE 7

Joel Cordeiro Raphael

LIMITES ÉTICOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA 36

Marcos Ribeiro Firmo

CRIMES MILITARES DOLOSOS CONTRA A VIDA DE CIVIL: ATRIBUIÇÃO INVESTIGATIVA DA POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR 51

Diego dos Santos

APLICAÇÃO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS AO PLANEJAMENTO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: ESTUDO DE CASO DA PMDF..... 73

Jerônimo Araújo de Deus Vieira, Djalma Mendes Junior, Roberto Rabelo de Castro, Franklin Popov e Wellington da Costa Lange

Summary

PRESENTATION **5**

Jefferson Menezes Ismail

THE CONSTRUCTION OF A POLICE LAW: THE CONNECTION BETWEEN THE POLICE AND SOCIETY **7**

Joel Cordeiro Raphael

ETHICAL LIMITS OF INTELLIGENCE ACTIVITY **36**

Marcos Ribeiro Firmo

INTENTIONAL MILITARY CRIMES AGAINST CIVILIAN LIFE: INVESTIGATIVE ATTRIBUTION OF THE MILITARY JUDICIAL POLICE **51**

Diego dos Santos

APPLICATION OF PROSPECTIVE SCENARIOS TO INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY PLANNING: PMDF CASE STUDY **73**

Jerônimo Araújo de Deus Vieira, Djalma Mendes Junior, Roberto Rabelo de Castro, Franklin Popov e Wellington da Costa Lange

Apresentação

Jefferson Menezes Ismail
Editor-Chefe

Muitos são os desafios que encontra, atualmente, as Ciências Policiais. De um lado, a carência de fundamentos que a enraízem em solo firme, científico, e que consiga ancorar seus pressupostos. De outro, a miscigenação de que se impregna, dando-lhe desconcertadamente um sabor ora de sociologia, ora de direito, ora de alguma ciência humana donde elas acertadamente se ancoram. Das duas, uma: ou as ciências policiais conseguem alcançar um status certo, ou, tampouco ela conseguirá sair da síndrome de peixe-guia, aquele que tão somente se alimenta do que outros maiores comem.

O presente número aposta que elas já se diferenciaram em algum grau das demais ciências humanas, e tem objeto, especificações, causalidades muito próprias. É certo que ainda são pequenos passos, mas eles são necessários e sempre se seguirão à criação de alguma ciência. Foi assim com a sociologia, também o foi com a antropologia, não seria diferente com as ciências policiais.

Por isso, o primeiro artigo versa justamente sobre os pressupostos de uma ciência policial digna do nome. É neste texto que o autor aposta, inclusive, em um mapa lógico, no rastro de algum nexo material, que as subsumam. O autor enxerga na construção de um curriculum mínimo o pontapé para a compreensão dessa ciência, sem o qual qualquer ciência patina no limbo.

O segundo artigo é como que um desdobramento das questões formuladas em outras revistas, e dá o tom do texto. Trata-se do cuidado com matéria sensível, a inteligência policial. Quais os limites éticos que as polícias enfrentam, sendo eficazes, preservando as garantias e os deveres individuais, sem perder de vista a qualidade do serviço prestado.

No terceiro texto, os crimes militares, que algum tempo atrás foram objeto de polêmica, agora recebem tratamento legal pelo investigador, inclusive, indicando que o objeto da lei penal proposta acaba sendo anacrônica, uma vez que leis maiores já garantiam o tratamento seguro dos crimes militares no âmbito da justiça militar.

O quarto artigo entende que a tecnologia deve ser item indispensável no trato com tratamento de dados. O texto perscruta detalhadamente meandros de compras e licitações que envolvem o mundo do serviço público, e que norte deve indicar o gestor da coisa pública quando lida com o mundo da informação. Fica claro, como se verá, que já há

parâmetros seguros na escolha de tecnologias importantes que fazem, melhor, o tratamento de dados que se afiguram seguros no combate ao crime.

Boa leitura.

A CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO POLICIAL: A CONEXÃO ENTRE A POLÍCIA E A SOCIEDADE

Joel Cordeiro Raphael[1]

RESUMO

Não há no Brasil uma doutrina sólida de segurança pública que propicie a convergência de pontos jurídicos quanto ao exercício das tarefas policiais. Frente a essa realidade, este artigo visa tratar da necessidade de criação do Direito Policial, ainda inexplorado no ordenamento jurídico brasileiro, para a consolidação da segurança jurídica de suas atividades e promoção dos direitos e garantias fundamentais do cidadãos consagrados no texto constitucional. A pesquisa utilizou-se da metodologia qualitativa, exploratória e descritiva. Assim, sem pretender aprofundar, o estudo se orienta, especialmente, pela tese de Guedes Valente sobre a Teoria Geral do Direito Policial e pela teoria do direito de Niklas Luhmann. Por fim, propõe-se uma comunicação integrativa entre o sistema social, o jurídico e o policial para a construção de uma linguagem jurídica policial própria como conexão entre a polícia e a sociedade.

Palavras Chave: Direito Policial. Teoria Geral do Direito Policial. Polícia. Atividades Policiais.

[1] Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UNB); Pós-graduado em Direito Constitucional; Pós-Graduado em Direito Parlamentar e Processo Legislativo. Autor do livro "Em nome da ordem pública". Linhas de pesquisa: Direito Constitucional, Direito Constitucional Internacional, Direitos Sociais, Justiciabilidade, Segurança Pública, Defesa Nacional, Cidadania e Processo Legislativo.

THE CONSTRUCTION OF A POLICE LAW: The connection between the police and society

ABSTRACT

In Brazil, there is no continuous doctrine of public security that allows for the convergence of legal points regarding the exercise of police activities. Faced with this reality, this article lecture about the need to create Police Law, still unexplored in the brazilian legal system, for the security of the legal security of police activities and for the promotion of the fundamental rights and guarantees of the citizen enshrined in the constitutional text. The research methodology is qualitative, exploratory and descriptive. Thus, without intending to deepen, the study is guided, especially, by Guedes Valente's thesis on the General Theory of Police Law and by Niklas Luhmann's theory of law. Finally, an integrative communication between the social system, the legal system and the police system is proposed for the construction of police legal language which is characterized as a connection between the police and society.

Key Words: Police Law. General Theory of Police Law. Police. Police Activities.

CIÊNCIA E POLÍCIA

1. INTRODUÇÃO

Não há no Brasil uma doutrina sólida de segurança pública que possibilite a convergência de pontos jurídico-administrativos quanto ao exercício das atividades policiais pelas instituições de segurança pública. O que existe, na realidade, são legislações esparsas que, embora epistemologicamente contestáveis, fundamentam o funcionamento delas, sem, contudo, disciplinar, educar e apresentar princípios que consolidam a Teoria Geral do Direito Policial, que, pudesse, assim, apontar o grau de assertividade das atividades policiais. Em razão dessa tímida doutrina, muitas das ações policiais podem soar, tanto ao cidadão, como ao próprio policial, como ações desarrazoadas ou ilegais, na medida em que carecem de base jurídica e parâmetro doutrinário.

Frente a essa realidade, a insegurança jurídica e a impopularidade das atividades policiais ganham força a cada dia que se passa, já que não se possibilita um acompanhamento minucioso de seus protocolos. Urge, portanto, a construção de um Direito Policial, ainda vago no ordenamento jurídico brasileiro, que propicie tanto ao cidadão, quanto ao policial, a garantia necessária para o desenvolvimento das atividades policiais, tendo no direito a certeza das consequências dos atos praticados.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem por finalidade apresentar a Teoria Geral do Direito Policial, do português Manuel Monteiro Guedes Valente, e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, como meio de conexão entre a polícia e a sociedade. Para o aprofundamento desse tema, contar-se-á com a filosofia do alemão Niklas Luhmann a respeito do sistema do direito, visto não apenas como unidade de texto, mas como sistema social, a fim de que a polícia seja compreendida pela sociedade, e vice e versa.

A construção do Direito Policial e o fortalecimento da segurança jurídica sobre as atividades policiais são pensados como marcos de transparência e ensinamento de suas tarefas, não apenas por sua análise jurídica, mas também pelo seu caráter inédito. No Brasil, contam-se diversos manuais de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Processual Penal, os quais reúnem as suas principais fontes para a consolidação de um compêndio jurídico doutrinário de cada disciplina. Contudo, no Brasil, não existe um único manual que verse sobre o Direito Policial e seu amplo espectro de competências.

Tal estudo é visto, portanto, como um relevante passo para a criação do novo paradigma da segurança pública no Brasil. No que se refere aos policiais, a eles traria um ponto de apoio para a sua atividade, sentir-se-iam legitimados no exercício das suas funções. No que se refere

aos cidadãos, a eles trariam o indispensável engajamento civil para a construção de um Brasil democrático.

Para isso, apresentar-se-á, primeiramente, uma questão epistemológica emblemática a respeito de quem teria a legitimidade de falar sobre a polícia dentro do Estado Constitucional de Direito. Por conseguinte, na pretensão de demonstrar as atividades policiais inseridas no campo teorético do direito, apontar-se-ão os elementos centrais da Teoria Geral do Direito Policial, para a edificação do Direito Policial no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, indicar-se-á a Teoria do Direito Social de Niklas Luhmann como embasamento contundente para a aplicabilidade do Direito Policial às atividades policiais por meio da codificação de seus protocolos e da fundamental comunicação integrativa entre o direito e a sociedade.

1 A CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO POLICIAL

1.1 Afinal, quem pode falar da Polícia?

Na atual sociedade hipercomplexa, qualquer definição de objeto de pesquisa passa pelo contexto pluralista da ciência, o que envolve diversos temas e disciplinas que se comunicam incessantemente. Niklas Luhmann, ao buscar o caminho de formação do direito, depara-se com o problema da observação e da codificação, na medida em que as ações fático-jurídicas apresentam um alto grau de complexidade e são quase infinitas (LUHMANN, 2016, p. 22).

Diante desse cenário, na pretensão de que sejam compreendidos os fenômenos sociojurídicos da sociedade, Luhmann acaba por buscar, por um lado, as teorias do direito como fontes de decifrações e soluções dos problemas de justiça da realidade social. Contudo, seus estudos constatam a insuficiência de tais teorias, pois nasceram em nítida conexão com as autodescrições do sistema jurídico (LUHMANN, 2016, p. 23), ignorando as referências externas, o que por si só impede o avanço doutrinário jurídico de qualquer sistema social. Luhmann, por outro lado, ao buscar as teorias sociológicas que se caracterizam no campo das referências externas, verifica que a sociologia se dirige à ciência, e não propriamente ao sistema jurídico em si, o qual, por sua vez, configura-se como uma parte do objeto do estudo das ciências sociais (LUHMANN, 2016, p. 41), sendo um dos subsistemas do sistema social.

Diante dessa questão epistemológica emblemática, Luhmann parte da distinção entre a ciência do direito – que trata do ordenamento normativo – e a ciência da sociologia – que se ocupa do comportamento social, das instituições e dos sistemas sociais (LUHMANN, 2016, p. 18). Assim, ao adentrar nessa filosofia alemã, depara-se inicialmente com a necessidade imediata

de diferenciação entre o jurista – que observa o direito de dentro – e o sociólogo – que o observa de fora. A teoria jurídica do direito seria, portanto, uma autodescrição do direito, enquanto a teoria sociológica do direito seria uma descrição externa ao sistema do direito.

Diante dessa importante diferenciação, ao lançar luzes ao sistema policial brasileiro, observa-se um impedimento doutrinário-jurídico, na medida em que o desenvolvimento das atividades policiais se estabelece fora do âmbito descritivo jurídico. À vista disso, as análises do sistema policial tornam-se complexas e de difícil compreensão, pois a polícia deve acompanhar as mudanças sociais em sincronicidade às mudanças institucionais e às atualizações normativas do sistema jurídico brasileiro, o que faz da tarefa policial um objeto de complicada designação normativa. Autores como Meireles e Espírito Santo (1988) acabam por demonstrar a necessidade de se desenvolver uma ciência policial – a Policiologia – caracterizada por uma visão sistêmica e holística do sistema de segurança pública, em razão das diferentes perspectivas e visões, com as quais cada ciência aborda a polícia. Tais autores afirmam, por exemplo, que a sociologia vê a polícia como uma instituição, fato social, e, quase sempre, como mecanismo de controle social. A ciência do direito, por seu turno, a designa como instituição jurídica e de força pública para prevenir a ordem pública e restringir direitos. A Policiologia consiste, assim sendo, como a ciência que "estuda a autoridade, o poder, a força de polícia, as instituições policiais, e os processos de que se utilizam para o controle de ameaça que repercutem na insegurança social" (MEIRELES; ESPÍRITO SANTO, 2003, p. 64).

Contudo, o enfoque deste artigo não está no campo das discussões sobre os aspectos da insegurança na sociedade contemporânea e o provimento de sua proteção. A ciência policial contém em si outros complexos instrumentos de análise e de proteção contra ameaças, tais como a escola, a economia, a família, a religião e o Estado, os quais devem ser estudados por um olhar sistêmico e aprofundado, mas não são objetos de análises por hora. O que se busca aqui é o estudo de uma teoria jurídica que seja capaz de fundamentar as atividades policiais dentro do sistema jurídico brasileiro, para a construção do Direito Policial e a conseguinte consolidação da segurança jurídica de seus serviços, de modo a promover ainda mais a cidadania e os princípios fundamentais do cidadão e da República Federativa brasileira em consonância à realidade específica da dinâmica policial.

Dessa maneira, resgatam-se os referenciais iniciais de observação dos fenômenos jurídicos como ponto de partida para os estudos do Direito Policial. Afinal, quem teria a legitimidade para falar sobre a polícia: o jurista, o sociólogo ou o próprio policial? A resposta a esta pergunta pode ser encontrada na teoria de Niklas Luhmann, ao lançar luzes sobre o fato de que todos podem falar integrativamente, desde que fundamentados através de uma linguagem

jurídica policial, a qual se desenvolve por mecanismos de autorreferência e heterorreferência do sistema autopoiético policial que será apresentado na parte 2.3 deste trabalho. O jurista fala de dentro (referência interna), a sociedade fala de fora (referência externa) e a polícia se manifesta pela referência híbrida (autorreferência e heterorreferência). Todos interligados sistematicamente por canais plurais e multifacetados. Contudo, como ainda não se desenvolveu uma teoria jurídica pós-positivista sobre o Direito Policial, o sistema policial não encontrou ainda consenso operativo para sua adequada normatização em razão da multiplicidade de objetos e referências das ciências sociais. Pinhal ressalta oportunamente característica multirreferencial da polícia, ao afirmar que ela, enquanto "actividade de defesa daliberdade democrática, de garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, não pode ser vista só sob o ponto de vista sociológico, nem do ponto de vista político – braço ou instrumento deste – , nem sob o ponto de vista operacional – estratégico, táctico e técnico" (NOVO, 2009, p. 7).

Com efeito, convém destacar também que, a despeito da enorme relevância dos estudos sociológicos e jurídicos sobre as polícias, certo é que, atualmente, todos esses conhecimentos ainda não foram suficientes para o robustecimento e a concretização de uma segurança jurídica sólida sobre as tarefas policiais para a sociedade, para o sistema jurídico e para a própria polícia. As atividades policiais, como rondas a pé ou mera abordagem pessoal[2], ainda carecem de fundamento jurídico para o conhecimento antecipado e reflexivo de seus protocolos com as consequências diretas de sua aplicação no meio social, e isso somente se dará por meio da linguagem jurídica policial legítima do Direito Policial. Razão pela qual é imprescindível o aprofundamento jurídico teórico-prático das atividades policiais para justificar uma das maiores tarefas da República Federativa Brasileira, enquanto Estado Constitucional de Direito: a atividade policial na defesa e garantia dos direitos e das liberdades fundamentais do cidadão.

Tal aprofundamento jurídico do Direito Policial deve perpassar por essas questões epistemológicas entre o direito e a sociologia, pois, segundo Luhmann, as teorias do direito já existentes acabaram por revelar que "não há caminho a não ser procurar desenvolver teorias que tenha um poder de ordenação e uma complexidade estrutural mais elevados" (LUHMANN, 2016, p. 40), em correspondência à altura da complexidade policial. Caso se adote uma teoria

[2] A primeira tese jurídica simplificada "A mera alegação genérica de 'atitude suspeita' é insuficiente para a licitude da busca pessoal" foi consubstanciada na Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RHC 158.580 – BA, em 19/04/2022. A segunda tese jurídica simplificada "É crime de Desobediência (art. 330, CP) subverter a ordem de parada emanada de autoridades policiais em atividade de policiamento" foi estabelecida em 25/04/2022, no julgamento do REsp. 1.859.933 – SC. Por fim, a terceira tese jurídica simplificada "O fato de o acusado empreender fuga ao ver a viatura policial não dispensa investigação prévia ou mandado judicial para a entrada dos agentes públicos na sua residência" foi definida em 09/03/2022 no julgamento do HC 695.980 – GO, pelo Superior Tribunal de Justiça.

que exclua as fontes externas sociais, para as quais as atividades policiais estão destinadas, desenvolver-se-iam mais e mais teorias positivistas inaplicáveis, ou com reduzida validade jurídica frente a enorme variedade de ações policiais operadas no contexto social plural e frente aos valores e direitos fundamentais dos cidadãos preconizados no texto constitucional. Além disso, ter-se-iam mais e mais leis e regulamentos de reprodução descritiva, que, ao tentar positivar os protocolos policiais, acabariam por engessar o policial no exercício de seu dever constitucional com a consequente apresentação de uma produção legislativa não-sistêmica de seu funcionamento. Tornar-se-iam, assim, mais dificultosas a proteção do cidadão, a preservação da ordem pública e a consolidação da segurança jurídica de suas tarefas no exercício diário ante a nítida ausência dos estudos doutrinários do tema.

Portanto, é inegável que não devemos excluir as referências externas sociais para o estudo das ciências policiais e, especialmente, do Direito Policial. Como as teorias do direito, para a visão clássica do positivismo, consistem em autodescrição, tal metodologia já não é mais eficiente para o sistema do Direito Policial, o qual não pode ser consubstanciado em mera leitura descritiva, evidenciando-se, assim, que a visão clássica positivista é incapaz de descrever as atividades policiais e suas diversas facetas diante das ações sociais complexas e de sua evolução constante no seio social.

1.2 Teoria Geral do Direito Policial.

Apresentados inicialmente os pontos de observações referenciais do sistema policial, busca-se, nesta parte, resgatar a Teoria Geral do Direito Policial, do autor português Manuel Monteiro Guedes Valente, como fundamento da teorização das atividades policiais, já que o funcionamento de todos os órgãos e entidades da Administração Pública apoiam-se no Estado de Direito. O Estado de Direito, segundo Carl Schmidtt (1966, p. 154), caracteriza-se sempre por um procedimento contencioso para decidir "toda espécie de litígio", sejam estes "entre autoridades superiores do Estado, ou entre autoridades e particulares". É somente por meio do Direito que se garante a justiciabilidade. A justiciabilidade, por sua vez, consiste na busca da justiça que se dá justamente pela aferição da legalidade através do juiz (aquele que diz o direito). Tal aferição de legalidade está inserida, conforme ensina Ferreira Filho (2004, p. 75), no contexto do Estado Constitucional, cujas normas constitucionais institucionalizam o Poder e configuram toda a organização político-administrativa do Estado. A Constituição é vista, então, como fenômeno jurídico que normatiza o Poder. No que se refere à organização administrativa, ela acaba por elencar os principais órgãos e entidades da Administração Pública

e os submete ao sistema de divisão de competências constitucionais que possibilita a engrenagem do funcionamento estatal.

A polícia não foge desse arranjo constitucional. A polícia é um dos poucos órgãos, entre tantos outros órgãos administrativos existentes no Estado brasileiro, que tem previsão expressa no texto constitucional. Todo órgão com *status* constitucional deve atuar na busca do interesse público, seja ele primário ou secundário. A polícia é órgão de expressão constitucional que perpassa todas as constituições brasileiras. Desde a primeira constituição imperial de 1834,o art. 21 trazia a expressão "polícia do interior", o art. 89 afirmava sobre a polícia interna dos conselhos gerais das províncias e, no Título 8º, "Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros", o art. 179 fazia uma ressalva quanto à observância dos regulamentos policiais quanto à saída ou entrada do cidadão no Império Brasileiro.

Fato é que – apesar de a polícia ser órgão público administrativo, cuja organização e funcionamento compete a cada estado federativo, observadas as diretrizes gerais ditadas pela União –, no atual ordenamento jurídico brasileiro, não se pode criar um novo órgão de segurança pública ou modificar o sistema policial brasileiro sem a atuação do poder constituinte reformador por meio de apresentação e aprovação de proposição de emenda à Constituição pelo Congresso Nacional em rito especial. O que se observa, portanto, é a inclusão da polícia à alçada do sistema constitucional, de modo que a sua exclusão do texto constitucional ensejaria em nítida inconstitucionalidade material, por grave violação aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, na medida em que a polícia é força visível do Estado (VALENTE, 2009), sendo verdadeiro órgão promotor dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Dessa maneira, entende-se que onde há polícia deve haver também o direito de polícia ou direito policial (NETO, 2015, p. 01), pois os serviços de segurança acabam qualificando o exercício direto da força do Estado sobre os cidadãos. "A actuação da polícia nos Estados modernos, os democráticos e de direitos, deve ser o rosto dos princípios constitucionais em vigor" (NETO, 2015, p. 07). A Polícia, portanto, "encontra-se desta forma, subordinada aos pilares do Estado democrático e de direito: deve ser a promotora e defensora da dignidade da pessoa humana e deve agir como o rosto da vontade do povo para que seja construtora de um *Estado de direitos humanos*, assente na liberdade, na justiça e na solidariedade" (VALENTE, 2012, p. 257).

Nesse sentido, a compreensão do Estado Constitucional de Direito e de sua organização político-administrativa, bem como a da polícia como órgão administrativo constitucional

promotora dos valores sociais e da dignidade da pessoa humana acabam por revelar não apenas a necessidade de normas infraconstitucionais para a concretude de seu funcionamento e organização, mas também assinalam para um imprescindível desenvolvimento doutrinário jurídico do sistema policial constitucional. O desenvolvimento do Direito Policial à luz do direito constitucional possibilita não apenas que se efetue a legitimidade legal, mas também, e, sobrelevadamente, a validade constitucional sobre seus serviços e protocolos. É nesse sentido que aflora e se manifesta o Direito Policial, o qual apresenta como destinatários os policiais, pois são os agentes públicos que atuam diretamente nessas atividades. O Direito Policial, portanto, "compreende os princípios, as normas positivas, as decisões judiciais, as decisões administrativas e a doutrina aplicáveis internamente aos elementos pertencentes à organização Polícia" (VALENTE, 2012, p. 28). O Direito Policial, dessa maneira,

> compreende os princípios gerais, as normas regulares da actuação e da conduta policial na prossecução das suas atribuições e competências na defesa da legalidade democrática, na garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, cujos destinatários se encontram indeterminados e indefinidos no espaço do território nacional ou da União europeia e, até mesmo, internacional (VALENTE, 2012 p. 29).

Na pretensão de apresentar um contraponto argumentativo sobre a edificação do Direito Policial, importante ressaltar João Raposo quanto à sua posição divergente sobre a natureza desse direito consoante àquela afirmada por Guedes Valente. Para João Raposo, o Direito Policial seria "o ramo do Direito Administrativo geral ou comum que regula a organização policial e a actividade dos corpos de polícia, com vistas à satisfação do interesse público da segurança interna, à garantia do pleno exercício dos direitos e liberdades e ao cumprimento da lei" (RAPOSO, 2006, p. 17). Nessa perspectiva, o Direito Policial seria um ramo do direito administrativo, que regula a organização e o funcionamento dos órgãos policiais dentro do sistema de segurança pública com a finalidade de prossecução dos interesses públicos. Tal concepção é fundamentada sistematicamente pelo princípio da legalidade aplicada aos cargos, empregos e funções públicas da administração pública.

Observa-se, desse modo, questão relevante a ser explorada e superada em futuras decisões do Supremo Tribunal Federal, a fim de que se demonstre, quanto ao estudo do direito comparado e à hermenêutica constitucional, a validade do argumento de Guedes Valente sobre a existência do Direito Policial, enquanto ramo de direito público independente. Para este autor, o Direito Policial não se esgota no âmbito do direito administrativo, porque concepções da polícia e os desdobramentos de suas atividades acabam por abarcar toda a ordem jurídica como

um todo: defesa da legalidade democrática; defesa e garantia da segurança interna e defesa da garantia de todos os direitos do cidadão (VALENTE, 2013, p. 277).

Diante disso é que se aponta a teoria do direito de Niklas Luhmann como argumento sólido da construção do Direito Policial, uma vez que se deve buscar a função principal do direito para a sociedade. "O problema do sistema da sociedade é solucionado pela diferenciação de normas jurídicas específicas e, por fim, pela diferenciação de um sistema de direito especializado" (LUHMANN, 2016, p. 165). Nesse sentido, a generalização do princípio da legalidade elimina as diferenciações normativas e impede o avanço doutrinário policial, sendo essencial, portanto, a aplicação da Teoria Geral do Direito Policial no ordenamento jurídico, pois, conforme ensina Guedes Valente, tal teoria apresenta uma série de elementos diferenciadores da criação desse direito tendo em vista o critério dos sujeitos, isto é, dos agentes públicos policiais nas relações jurídicas produzidas (LUHMANN, 2016, p. 24).

> A Teoria Geral do Direito Policial deve estudar e analisar as questões de índole geral que revelam para os diversos tipos das relações jurídico-policiais, podendo estas não se esgotarem na esfera do Direito Público – veja-se o caso das *relações de vizinhança* no que concerne ao *ruído*, cuja tutela da *fruição total da propriedade* se manifesta no quadro do *direito civil* (art. 1346º do Cciv) e no quadro do direito administrativo sancionatório (art. 24º do Regulamento Geral do Ruído) – e não serem exclusivamente emergentes do Direito de Polícia, mas se aferirem dos diplomas legais que compõem o núcleo do Direito da Polícia. (VALENTE, 2009, p. 24)

Por tudo isso, para se concluir os apontamentos introdutórios dessa teoria, Guedes Valente apresenta o Direito Policial como um ramo do Direito Público, tendo os policiais como sujeitos das relações jurídicos policiais. Tal concepção processa-se em decorrência da necessidade de cientificidade do sistema policial e da sistematização de suas normas jurídicas, na medida em que a atuação da polícia interfere diretamente na aplicação do direito ao caso concreto (LUHMANN, 2016, p. 31). A sistematização normativa policial possibilita o embasamento dos procedimentos diários, de protocolos mais austeros e de operações de repressão contra ilícitos. Se da atuação da polícia resulta-se agressão, violação de bens e direitos ou abuso de poder, é possível o acoplamento da norma jurídica de direito público, que regeu sua atuação, para a devida responsabilização penal, civil e administrativa (administrativo-policial) do agente público. A Teoria Geral do Direito Policial configura-se, portanto, como fundamental eixo e parâmetro de construção e aplicação do Direito Policial como um ramo do Direito Público.

1.3 Direito Policial como Sistema de Comunicação Integrativa.

Para a edificação do Direito Policial no ordenamento jurídico brasileiro, não se pretende partir exclusivamente do ponto de vista sociológico, tampouco do sistema jurídico. No que se refere à teoria sociológica do direito, acabar-se-ia por descrever externamente o Direito Policial – o que resultaria na incompreensão do funcionamento interno da polícia e à incapacidade de sua operacionalização no seio social (operações policiais, tipos de policiamento, ações repressivas). No que se refere à teoria jurídica do direito, resultar-se-ia em autodescrição dos dispositivos legais e regulamentares do âmbito policial em um processo cíclico positivista – o que também sucederia na incompreensão por parte dos policiais sobre relevantes questões referenciais sociais externas.

O texto constitucional estabelece que a segurança pública é um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, o que demonstra que se trata de um direito "cuja implementação a sociedade como um todo deve participar e que a omissão ou a insuficiência na sua prestação permite que se exija a correção de falhas cometidas" (BRAGA, 2021, p. 1299), vez que a segurança pública é direito fundamental com aplicação imediata. Diante disso, o que se propõe, portanto, é descrever o sistema jurídico policial como um sistema que se auto-observa e que também se descreve por meio das referências externas, procedendo de modo construtivista. O sistema policial alimenta e retroalimenta o seu próprio sistema, assim como é alimentado pelo sistema social e pelo sistema jurídico. É o "diálogo interdisciplinar que acontece já no centro de questões teóricas não solucionadas" (LUHMANN, 2016, p. 32) que proporcionará as elucidações quanto aos desafios do serviço policial na promoção dos direitos e garantias fundamentais consagrados no texto constitucional através de um direito especializado: o Direito Policial.

Partindo-se da visão social, observa-se que não existe para os sociólogos aquela ideia de direito acima do Direito. Eles não concebem a representação de um direito supralegal como plano de validação especial acima da ordenação prática do Direito (LUHMANN, 2016, p. 44). O conceito de norma, para eles, "relaciona-se com determinada forma de expectativas práticas, que têm de ser observados ou psicologicamente, ou num sentido suposto e compreensível de comunicações" (LUHMANN, 2016, p. 42). Isso significa que, para os sociólogos, não há razão de se verificar se um determinado direito é propriamente um direito em si. Não há razão de se buscar a legalidade, ou seja, não há lógica de se analisar se eventual fato está condizente ou não com um determinado direito escrito e posto. A norma para eles não é objeto de realce ou importância, pois ela tem ligação com a expectativa social prática, ou seja, o comportamento social. O que importa nessas experiências sociais (nos comportamentos sociais) é se determinada expectativa social foi cumprida ou não. O direito, segundo essa perspectiva, não teria nenhum

poder vinculativo, "consistindo apenas em comunicações e transposições de estruturas de comunicações, que são cocondutoras de tal proposta de sentido" (LUHMANN, 2016, p. 43) no meio da sociedade.

Diante disso, o discernimento sobre a diferença entre "fatos" e "normas" configura-se, assim, essencial eixo epistemológico para construção e lapidação do Direito Policial, pois para o sistema jurídico "fatos" e "normas" são conceitos bem definidos e distintos, enquanto para as ciências sociais essa distinção não tem relevância alguma. Por isso é imprescindível, segundo Luhmann (2016, p. 44), utilizar de conceitos não normativos, pois as normas em si não conseguem interagir com todo o ambiente e sua complexidade, porque elas acabam sendo autorreferências do próprio ambiente jurídico. É por essa razão que se torna possível, no âmbito do sistema jurídico, a delimitação de fenômenos complexos por meio de código binário (direito/não direito; lícito/ilícito). Já em relação ao âmbito do sistema social, a delimitação dos fenômenos sociojurídicos através do código binário seria quase impossível, por reduzir o estudo da complexidade social, que é justamente a razão de ser da sociologia enquanto ciência que estuda a sociedade, sua origem, as causas de seu comportamento e sua evolução.

Além disso, há de se conceber também que o sistema de direito mantém relação contínua com o sistema da sociedade, de modo que as conexões entre o sistema jurídico e o sistema social são plurais, constantes e multifacetadas. "Por um lado, a sociedade é o ambiente do sistema do direito; por outro, todas as operações do sistema do direito são também operações na sociedade e, portanto, operações da sociedade" (LUHMANN, 2016, p. 45). As próprias operações (de direito) da sociedade acabam por fazer um corte na própria sociedade. É por meio desse corte que surge nessa sociedade um ambiente de direito interno dela mesma, de modo que direito e sociedade não mais se diferenciam (LUHMANN, 2016, p. 45). Portanto, a unidade do sistema policial através do desenvolvimento de um Direito Policial só pode ser produzida e reproduzida por esse próprio ambiente policial, na medida em que as atividades policiais resultam em corte delimitativo no seu próprio sistema, surgindo a necessidade de um direito interno dentro dele para lidar com o vínculo entre a polícia e a sociedade na promoção dos direitos e garantias fundamentais da Constituição federal de 1988.

A problemática da relação entre direito e sociedade é um dos desafios doutrinários para a lapidação do Direito Policial com vistas à garantia dos valores democráticos. E, no caso brasileiro, não basta avaliar as referências internas da polícia em sua acepção ampla, que engloba todas as forças policiais brasileiras: polícia militar, polícia civil, polícia penal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal e polícia federal. Contudo, primordial e básico é a análise aperfeiçoada das referências que moldam as polícias militares estaduais, acepção

strictu sensu, em decorrência de sua ampla atuação ininterrupta no estado federativo. Diante disso, propõe-se uma pergunta: como que a unidade de um sistema (o que incluem estruturas, limites) são produzidas e reproduzidas pelas operações do sistema? Luhmann responde a tal questão afirmando que apenas por meio de uma "comunicação com sentido" é que se pode construir e configurar um "modo de operação", que se produz e reproduz no sistema. Isso significa dizer que o sistema jurídico utiliza a comunicação como modo de operação para a concretização de suas atividades, como, por exemplo, as sentenças. Sendo assim, deve-se observar que o sistema do direito opera na forma de comunicação mediante a proteção de limites definidos pela sociedade, isso significa dizer que "o sistema jurídico, de maneira muito peculiar, precisa marcar tudo o que tem de ser tratado como comunicação jurídica no sistema" (LUHMANN, 2016, p. 47).

Dessa maneira, o modo, a fórmula ou o método por meio do qual se pode expandir e desenvolver um sistema é justamente a comunicação operativa. Luhmann indica a linguagem jurídica como um exemplo dessa comunicação operativa, pois, apesar de ela ser uma linguagem comum quanto à fonologia e sintaxe, ela é entremeada por outros termos e palavras específicas que assumem um significado diferente para o ambiente jurídico (LUHMANN, 2016, p. 48). A questão, contudo, é que, muitas vezes, a linguagem não é compreendida pela sociedade, pois ela não recebeu a devida formação para isso. Assim ao se justificar as atividades policiais por meio de linguagem não pertencente ao Direito Policial, a incompreensão, o embaraço e a desinformação por parte dos ouvintes – operadores do direito e sociedade – são consequências naturais da realidade fático-jurídica cotidiana.

O Direito Policial emerge, portanto, como canal de comunicação entre o sistema jurídico e o sistema social. O arranjo dessas comunicações entre sistemas é denominado por Luhmann de "fechamento operativo", que pode ser utilizado para qualquer sistema (LUHMANN, 2016, p. 46). O sistema operativo é fechado pois cada sistema entrelaça, elabora e escreve "em sua própria rede de operações para a produção de suas próprias operações e, nesse sentido, reproduzem-se. O sistema tem de pressupor sua própria existência a fim de poder exercer sua reprodução por meio de outras operações no curso do tempo" (LUHMANN, 2016, p. 59). É nessa lógica que Luhmann descreve o conceito de autopoiese[3] como cerne de sua teoria do direito. Desse modo,

[3] O conceito de autopoiese ou autopoiesis (do grego *auto* "próprio", *poiesis*"criação") é um termo criadona década de 1970 pelos biólogos Francisco Varela e Humberto Maturana para designar a capacidade dos seres vivos de produzirem a si próprios. Segundo esta teoria, um ser vivo é um sistema autopoiético, caracterizado como uma rede fechada de produções moleculares (processos) em que as moléculas produzidas geram por meio de suas interações a mesma rede de moléculas que as produziu. A conservação da autopoiese e da adaptação de um ser vivo ao seu meio são condições sistêmicas para a vida. Portanto, um sistema vivo, com sistema autônomo, está

o que a sociedade produz e reproduz é comunicação provida de sentido. O que o sistema jurídico produz e reproduz é comunicação provida de sentido. Da mesma forma que se vislumbra que a unidade do sistema policial pode ser produzida e reproduzida, no seu próprio ambiente, pela comunicação provida de sentido, a saber: a linguagem jurídica policial.

Frisa-se, por fim, a evolução dos direitos humanos no plano internacional no qual a República Federativa do Brasil está inserida. O avanço dos tratados e acordos internacionais sobre os direitos e garantias do homem e do cidadão, o princípio da dignidade da pessoa humana, a especial proteção aos portadores de deficiência, o respeito à integridade física dos presos, a adequada atuação estatal dos órgãos policiais, tudo isso acaba por projetar um cenário atual de amadurecimento cognitivo e reflexivo da concepção do Direto Policial no ordenamento jurídico não apenas brasileiro, mas internacional. O aumento da complexidade social acaba por ser manifestado na apresentação de novas contingências (sejam elas de natureza social, jurídica, administrativa, disciplinar) - as quais devem ser interconectadas e compreendidas através do sistema autopoiético policial no Estado Constitucional –, e "no lugar desse completo inter-relacionar, entra em cena o acoplamento seletivo, ainda que sustentável, e a rede discursiva de reprodução autopoiética" (LUHMANN, 2016, p. 72), os quais possibilitam a sistematização das fontes do Direito Policial para o início da codificação doutrinária jurídica do universo policial, mais precisamente, da polícia militar estadual.

Diante do exposto, ao lançar os olhares à construção do Direito Policial à luz do direito constitucional, nota-se que a sua edificação se dará por meio de linguagem e comunicação integrativas ao encontro das heterorreferências e referências do sistema social para o órgão policial, e vice e versa. O conceito de autopoiese do direito "lança luz nova sobre um problema velho: o da relação entre estrutura e operação (processo), ou norma e ação, ou regra e decisão" (LUHMANN, 2016, p. 60). Nesse sentido, tal conceito se apresenta como princípio normativo indispensável para se pensar a codificação dos serviços policiais, já que a multiplicação das contingências decorrentes de sua atuação aumenta significativamente as hipóteses de escolhas jurídicas, expande os resultados possíveis, e, como consequência, aumenta a lacuna jurídico-doutrinária decorrente do atraso sincrônico entre a evolução social e os desdobramentos da atividade policial, o que propicia notoriamente a insegurança jurídica das atividades policiais para o Estado brasileiro.

constantemente se autoproduzindo, autorregulando, sempre mantendo interações com o meio, onde este apenas desencadeia mudanças determinadas em sua própria estrutura, e não através de um agente externo.

A teoria alemã luhmanniana é, portanto, filosofia que propicia a concretização da construção do Manual de Direito Policial à luz do texto constitucional por meio dos instrumentos de comunicação entre o jurista, o sociólogo, o policial e todo aquele que, direta ou indiretamente, participa, integra, comunica e/ou observa o sistema policial, pois procura-se desenvolver especial ordenação em meio às situações sociais complexas. Com efeito, o Direito Policial configura-se como "corte operativo que pode dar conta da unidade do sistema do direito não como unidade de texto ou consistência de um conjunto de textos, mas como um sistema social" (LUHMANN, 2016, p. 73). De tal modo que o cruzamento íntimo entre o direito e a sociedade é caminho imprescindível para se trabalhar na gênese de um direito, especialmente, do Direito Policial, que se auto-observa e se autodescreve, e que se alimenta também das heterorreferências, para que seja possível sua codificação jurídico doutrinária[4].

2 **MÉTODO**

Trata-se de um estudo de metodologia qualitativa, exploratória e descritiva.

Quanto à metodologia qualitativa, os exames se fundamentaram nas análises das referências normativas brasileiras no tocante ao sistema policial e ao direito constitucional brasileiro. Tal metodologia se deu através da revisão da literatura e da análise documental de leis e decretos federais, leis e decretos distritais e portarias internas da Polícia Militar do Distrito Federal, além da revisão da doutrina constitucional brasileira e de pesquisas jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

O delineamento da pesquisa foi exploratório, na medida em que sua finalidade original, segundo nos ensina Prodanov, consiste em proporcionar mais informações sobre o assunto da investigação, já que o Direito Policial ainda se caracteriza como um ramo doutrinário tímido e impreciso no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, esta pesquisa envolveu o levantamento bibliográfico dos doutrinadores de direito constitucional e administrativo a respeito do tema da segurança pública, além de utilizar publicações em periódicos e artigos científicos, monografias, dissertações e teses publicadas na internet.

Quanto ao aspecto descritivo, a metodologia adotada qualificou-se também pela pesquisa descritiva, por buscar detalhamento dos elementos centrais da Teoria Geral do Direito Policial do autor português Manuel Monteiro Guedes Valente, bem como por apresentar

[4]É o que se denomina de sistema autopoiético do direito.

conceitos fundamentais da Teoria do Direito do filósofo alemão Niklas Luhmann como baluarte argumentativo de conexão entre os sistemas policiais, sociais e jurídicos.

Em razão de este trabalho se desenvolver por meio da pesquisa jurídica, foram utilizadas as bases de periódico Scielo, Periódicos Capes e Google Docs. Os descritores pesquisados foram "direito policial", "teoria geral do direito policial", "preservação da ordem pública", "atividades policiais" e "Niklas Luhmann", identificando os textos publicados entre os anos 2012 a 2022 de língua portuguesa.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O propósito deste artigo é esboçar uma reflexão teórica sobre a necessidade do nascimento do Direito Policial através do estudo da Teoria Geral de Direito Policial com vistas a demonstrar a indispensável aplicabilidade deste direito ao sistema jurídico brasileiro, promovendo os direitos e garantias fundamentais do cidadão esculpidos na constituição. Para isso, os dois descritores "direito policial" e "teoria geral de direito policial" foram os primeiros selecionados para a pesquisa nos bancos de dados referendados na metodologia, a fim de que seu resultado pudesse compor um bloco de leituras obrigatórias de contextualização do tema.

Ao pesquisar o descritor "direito policial" nos bancos de dados Scielo e Google Acadêmico não foi encontrado nenhum texto publicado, já no Capes foram encontrados 07 (sete) textos publicados, selecionado apenas 01 (um), pois os 06 (seis) restantes apresentavam o descritor apenas no corpo das referências bibliográficas e citações. Com relação ao descritor "teoria geral de direito policial", no Scielo não foi encontrado nenhum texto publicado, já no Periódico Capes foi apontado apenas 01 (um) texto, cujo descritor também se apresentou na parte das referências bibliográficas do artigo científico identificado. Utilizou-se os fatores de inclusão entre os anos 2012 a 2022 e os de língua portuguesa. A baixa quantidade de artigos científicos e textos publicados em tais bancos de dados revelam a necessidade da produção científica do tema.

O descritor "preservação da ordem pública", por ser termo expresso referente à competência da polícia militar no texto constitucional de 1988, foi selecionado como relevante denominador, pois atrela a pesquisa da polícia ao âmbito do direito constitucional. No Scielo não foi encontrado nenhum resultado. No Capes foram encontrados 72 (setenta e dois) textos publicados. Quanto ao descritor "atividades policiais", foram encontrados 03 (três) artigos no Scielo e 184 (cento e oitenta e quatro) textos no Capes.

Foi realizado intercruzamento dos títulos dos textos do resultado das pesquisas dos descritores, de modo que não participaram os resultados da busca dos descritores "atividades policiais" e "Niklas Luhmann" por serem expressões de ampla abrangência e de largo alcance científico, doutrinário e jurisprudencial, incluindo outras áreas do direito, tais como área tributária, comercial, financeira, processual civil, sobre as quais não se vislumbrou apontamento objetivo em relação às atividades policiais.

Em relação à pesquisa da doutrina constitucional brasileira, buscou-se nas maiores obras reconhecidas do Direito Constitucional, os principais fundamentos legais, doutrinários e jurisprudenciais a respeito da polícia e da segurança pública. Os importantes autores André Ramos Tavares, Gilmar Ferreira Mendes, Guilherme Pena de Moraes, Marcelo Novelino, Michel Temer, Paulo Bonavides, Paulo Gustavo Gonet Branco e Raul Machado Horta não chegaram a discorrer sobre o tema da segurança pública. Já outros proeminentes autores, como Alexandre de Moraes, Celso Bastos, Fernando Capez, Kildare Gonçalves Carvalho, Marcelo Alexandrino, Nathalia Masson, Pedro Lenza, Uadi Lammêgo Bulos, Vicente Paulo e Walber de Moura Agra acabaram por apresentar, de forma genérica, o tema da polícia e da segurança pública vinculado ao contexto da defesa do estado e das instituições democráticas, do sistema constitucional das crises, dos sistemas de emergência, do estado de exceção, do estado de defesa, do estado de sítio e das forças armadas.

Apenas 03 (três) autores constitucionais optaram por desmembrar e dissertar em um capítulo específico e separado sobre a polícia: José Afonso da Silva, na obra "Curso de direito constitucional positivo"; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na obra "Curso de direito constitucional"; e Francisco Braga, na obra "Direito Constitucional Grifado". O processo de pesquisa revelou, desse modo, tímida doutrina jurídica constitucional sobre a relevância das atividades policiais no ordenamento jurídico brasileiro, o que demonstra moderada produção científica sobre o sistema policial nas faculdades e universidades de direito.

Urge, portanto, a necessidade de inclusão nas grades curriculares e matrizes disciplinares dos cursos dos operadores do direito a disciplina jurídica que alberga a segurança pública, vez que a polícia se configura como órgão de promoção direta dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, individuais e coletivos, preconizados na Carta Constitucional. Além disso, o quadro acadêmico aponta elevadas discussões, no âmbito social e jurídico, a respeito da legitimidade e validade das ações policiais decorrentes das tensões entre direitos e deveres que envolvem sua atividade, bem como em razão das confusões conceituais jurídicas por parte da sociedade. Certo é que não há consenso operativo na delimitação legal de muitos de seus serviços, por justamente não se saber os reais papéis da polícia. E não são conhecidos os

seus reais papéis sociais, porque é inexistente a linguagem jurídica policial com validade constitucional. A sociedade, o juiz e, muitas vezes, o policial, não sabem medir o grau de assertividade de seus protocolos e de suas tarefas, porque são inexistentes em um direito especializado. O direito especializado policial é inexistente até os dias de hoje, porque não se vislumbrou a possibilidade de sua sistematização jurídica em decorrência da difícil codificação de ações complexas, o que exigiria, portanto, uma teoria jurídica contundente que fosse capaz de normatizá-las. Nesse sentido, o filósofo alemão Niklas Luhmann, através de sua teoria do direito e sociedade, fornece elementos concretos para a criação do sistema autopoiético do Direito Policial, a fim de que seja canal efetivo de conexão e comunicação integrativa entre a polícia e a sociedade.

Em razão desse importante desafio doutrinário que fundamentam as atividades policiais no Estado Constitucional de Direito, apresenta-se, ao final deste artigo, o apêndice "Projeto de Criação do Manual de Direito Policial", como guia teórico e arcabouço primário para a confecção, investigação e desenvolvimento do Manual de Direito Policial.

Não se pretende criar o Manual de Direito Policial apenas para demonstrar o Direito Policial, a partir da prática policial, e relacioná-la aos dispositivos de lei já em vigor, impondo regras já existentes e demonstrando pontos de vistas gerais. O que se planeja é consolidar o Direito Policial por meio da produção de Manual de Direito Policial como canal propiciador de diálogo interdisciplinar entre o sistema jurídico e o sistema social e que se torne um marco doutrinário paradigmático para todos órgãos policiais da República Federativa Brasileira.

4 CONCLUSÃO

A incompreensão e a impopularidade das atividades policiais no meio social são frutos do desconhecimento acerca dos fundamentos doutrinários e jurídicos de seus protocolos. Isso se manifesta em decorrência da nítida ausência de um direito especializado que aponte o grau de assertividade das atividades policiais e que normatize as reais competências de seus órgãos na defesa e garantia dos direitos e das liberdades fundamentais do cidadão. Urge, portanto, a edificação do Direito Policial, ainda vago e impreciso no ordenamento jurídico brasileiro, para propiciar tanto ao cidadão, quanto ao policial, a garantia necessária do desenvolvimento de suas tarefas, tendo no direito a certeza das consequências dos atos praticados. Por um lado, para os policiais, promover-se-á um ponto de apoio e suporte jurídico necessário para o exercício de seus serviços; para os cidadãos, por outro, desenvolver-se-á o indispensável engajamento civil na construção de um Brasil democrático. Para dar conta desse desafio, foi necessário mobilizar,

como referencial de análise, a teoria do direito de Niklas Luhmann, que se inscreve no âmbito social e jurídico com o fim de explicar a questão da complexidade social contemporânea enquanto situação fatídica de difícil codificação normativa. Em seguida, realizou-se uma breve introdução da teoria geral de direito policial do autor português Manuel M. Guedes Valente, para assinalar elementos diferenciadores de formulação do Direito Policial. Neste ponto do estudo, com base no pensamento de Luhmann, foram entrelaçadas as duas teses para destacar a necessidade de uma linguagem jurídica policial como elo indispensável entre o sistema social, o sistema jurídico e o sistema policial, de modo a elucidar que o cruzamento íntimo entre o direito e a sociedade é caminho imprescindível para se trabalhar na gênese de um Direito Policial, que se auto-observa e se autodescreve, e que se alimenta também das heterorreferências, para que seja possível sua codificação jurídico doutrinária. Por fim, apresentou-se ao final do artigo o apêndice "Projeto de Criação do Manual de Direito Policial", como guia teórico e arcabouço primário para a confecção, investigação e desenvolvimento do Manual de Direito Policial.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. E-book.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Mêtodo, 2019. 1230 p.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos:** Coisa de Polícia. Porto Alegre: CAPEC; Pater Editor Passo Fundo, RS, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2013. 864 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidente da República. Disponível emhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm. Acesso em 23 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição do Império do Brasil de 1824.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 26 mai. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro (IGPM). **Manual Básico de Policiamento Ostensivo**. Manaus: EMGRAL, 1981.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 695.980** – Goiás. Relator: Antônio Saldanha Palheiro. Data de Julgamento: 23/03/2022. Data de Publicação 25/03/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 158.580** – Bahia. Relator: Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Data de Julgamento: 19/04/2022. Data de Publicação 25/04/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.859.933** – Santa Catarina. Relator: Min. Antônio Saldanha Palheiro. Data de Julgamento: 09/03/2022. Data de Publicação 01/04/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional nº 635 MC** – ED – Rio de Janeiro. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 03/02/2022.

BRAGA, Francisco. **Direito Constitucional Grifado.** Salvador: Editora JusPodivm, 2021. 1.328 p.

BRITTO, Aldo Ribeiro. **Curso de Direito Policial**. Rio de Janeiro, RJ: Freitas Bastos, 2022. 672 p.

BULOS, Uadi Lamego. **Constituição Federal Anotada:** jurisprudência e legislação infraconstitucional em vigor. São Paulo: Saraiva, 2000.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo.** Almedina, Coimbra. 7ª reimpressão da 10ª ed. Edição, 2004, Vol II.

CAPEZ, Fernando. **Direito Constitucional Simplificado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 17. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. 1.384 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. **Entendendo a nossa insegurança**. 1ª ed. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito Policial Moderno:** polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Almedina. 2017.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. **Polícia de Manutenção da Ordem Pública.** In: Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 1-94.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 1560 p.

LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. Tradução Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade.** Tradução Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4. ed., rev. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. 1.384 p.

MEIRELES, Amauri; ESPÍRITO santo, Lúcio Emílio. **Teoria Introdutória à Policiologia**, in O Alferes, n. 18. 3º trimestre. 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. 1662 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Guilherme Peña. **Curso de direito constitucional.** 12. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas Editora, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito Administrativo da Segurança Pública.** In: Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 109-146.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública**: uma análise sistêmica. Revista de Informação Legislativa, n. 97, Brasília, Senado Federal, janeiro/março, 1988, ano 25, p. 133-154.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã:** uma relação difícil. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

NOVO, Pinhal. **Nota Introdutória**. 13 dezembro de 2019. p. 7-9.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16. Ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Mêtodo, 2009. 986 p.

PINHEIROS, Vanderlei Martins; ALVARES, Pércio Brasil. **Policiamento Ostensivo:** Apontamentos Doutrinários por Vanderlei Martins Pinheiros e Pércio Brasil Alvares. Porto Alegre, Presença, 1990.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAPHAEL, Joel Cordeiro. **Em nome da ordem pública**. Brasília: Ellite, 2015.

RAPHAEL, Joel Cordeiro. **O desafio constitucional para uma polícia cidadã**: identidade, fragmentação militar e autopoiese. Revista de Informação Legislativa, v. 50, n. 200, p. 81-101, out./dez. 2013, 2013.

RAPOSO, João. **Direito Policial – I**, ICPOL – Colecção do Centro de Investigação do ISCPSI, Coimbra: Almedina, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
SCHMIDTT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. esp. México, Ed. Nacional, 1966.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed., rev. e atual. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2017. 936 p.

SILVA, Luciano Loiola da. **Processo disciplinar autocompositivo:** o emprego das práticas restaurativas no âmbito do processo administrativo disciplinar. Brasília, 2019.

SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do Advogado**. 5ª ed. rev. Rio de Janeiro: Thex, 1994.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. 1248 p.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 23. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Para entender Luhmann e o direito como sistema autopoiético.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. Editora, 2008.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do Ministério Público e da Polícia:** Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do ser Humano, Lisboa: UCP, 2013, pp 276-281.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Os desafios Emergentes de uma Polícia de Um Estado de Direito Democrático**, In Politeia – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, ISCPSI, coord. Manuel Valente. 2012.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria geral do direito policial**. 2ª ed. Manuais Universitários. Coimbra: Almedina. 2009.

VENTURA NETO, Carlos Serafim. **Direito policial em Angola:** breve reflexão. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Lisboa, 24 de abril de 2015.

APÊNDICE[5]

PROJETO DE CRIAÇÃO DO MANUAL DE DIREITO POLICIAL

1 Capítulo 1 – Caracterização do Direito Policial

1.1 Introdução
1.2 Delimitando e situando o objeto de estudo: natureza jurídica e conceito
1.3 Objeto e Abrangência
1.4 Funções
1.5 Relações do Direito Policial com outros Ramos do Direito
  1.5.1 Relação com o Direito Constitucional
  1.5.2 Relação com o Direito Administrativo
  1.5.3 Relação com o Direito Penal e Processual Penal
  1.5.4 Relação com o Direito do Trabalho
  1.5.5 Relação com o Direito Militar e Processual Militar

2 Capítulo 2 – Origem e Evolução do Direito Policial no Mundo

2.1 Introdução
2.2 Periodização Histórica do Direito Policial no Mundo
2.3 Sistemas e Modelos Policiais no Mundo
2.4 Centralização versus Descentralização
2.5 Sistema Inquisitorial versus Sistema Acusatório

3 Capítulo 3 – Origem e Evolução do Direito Policial no Brasil

3.1 Introdução
3.2 Periodização Histórico do Direito Policial no Brasil
3.3 Modelo Policial adotado pelo Brasil
3.4 Pacto Federativo: Exclusão versus Inclusão do Munícipio
3.5 Era da Grande Reforma Policial
3.6 A Constituição brasileira de 1988 e o processo de democratização no Brasil –institucionalização dos direitos e garantias fundamentais
3.7 A Constituição de 1988 e os Tratados Internacionais de proteção dos Direitos Humanos
3.8 Avaliação histórico-constitucional após 1988

[5]Apêndice apresentado ao artigo científico "A Construção de um Direito Policial: a conexão entre a polícia e a sociedade", do autor Joel Cordeiro Raphael, capitão da Polícia Militar do Distrito Federal, formado em Direito pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Direito Constitucional, Direito Parlamentar e Processo Legislativo.

4 Capítulo 4 – Ordenamento Jurídico Policial

4.1 Introdução
4.2 Fontes do Direito Policial: conceito e classificação
4.2.1 Conceito
4.2.2 Classificação
4.2.2.1 Fontes Materiais
4.2.2.2 Fontes Formais
4.3 Fontes Heterônomas do Direito Policial
4.3.1 Constituição Federal
4.3.2 Leis e Medidas Provisórias
4.3.3 Tratados e Convenções Internacionais
4.3.4 Regulamento Normativo (Decreto)
4.3.5 Portaria, Instruções Normativas e Circulares
4.3.6 Sentença Normativa
4.4 Fontes Autônomas do Direito Policial
4.4.1 Convênios
4.4.2 Contratos
4.4.3 Uso e Costume
4.5 Hierarquia entre as Fontes jus policial

5 Capítulo 5 – Princípios do Direito Policial

5.1 Introdução
5.1.1 Ciência e princípios
5.1.2 Direito e princípios
5.2 Princípios do Direito: funções e classificações
5.2.1 Fase pré-jurídica (política)
5.2.2 Fase jurídica
5.2.2.1 Princípios descritivos
5.2.2.2 Princípios normativos subsidiários
5.2.2.3 Princípios normativos concorrentes
5.3 Princípios jurídicos gerais aplicáveis ao Direito Policial (adequações)
5.3.1 Princípio da Proteção Cidadã
5.3.2 Princípio da Prevenção
5.3.3 Princípio da Legalidade
5.3.4 Princípio da Moralidade
5.3.5 Princípio da Impessoalidade
5.3.6 Princípio da Publicidade versus Princípio da Investigação
5.3.7 Princípio da Oralidade
5.3.8 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade
5.3.9 Princípio da Continuidade das Atividades Policiais
5.3.10 Princípio do Uso Progressivo da Força
5.3.11 Princípio da Inovação
5.3.12 Princípio da Eficiência
5.4 Princípios específicos da Exceção do Direito Policial

5.4.1 Princípio da Executoriedade das Decisões Judiciais
5.4.2 Princípio da Observância às Ordens Superiores
5.4.3 Princípio da Mobilização NacionalPrincípio da Intervenção Federal/Estadual
5.4.4 Princípio do Estado de Defesa e de Sítio
5.4.5 Princípio da Autoexecutoriedade

5.5 Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionáriosresponsáveis pela aplicação da Lei. (STF - ADPF nº 635 – "ADPF das Favelas")

6 Capítulo 6 – Princípios do Direito Policial

6.1 Introdução
6.2 Deveres administrativos
6.2.1 Poder-dever de agir
6.2.2 Dever de eficiência
6.2.3 Dever de probidade
6.2.4 Dever de Obediência
6.3 Poderes da Administração Pública refletidos no âmbito do Direito Policial
6.3.1 Poder Vinculado
6.3.2 Poder Discricionário
6.3.3 Poder Hierárquico
6.3.4 Poder Disciplinar
6.4 Poder de Polícia
6.4.1 Introdução e Competência
6.4.2 Polícia Administrativa
6.4.3 Poder de Polícia Originário e Poder de Polícia Delegado
6.4.4 Poder de Polícia de Segurança
6.4.5 Poder de Polícia Judiciária
6.4.6 Poder de Polícia de Informações
6.4.7 Poder de Polícia de Ordem
6.5 Atributos do Poder de Polícia
6.5.1 Discricionariedade
6.5.2 Autoexecutoriedade
6.5.3 Coercibilidade

7 Capítulo 7 – Hermêutica Policial

7.1 Noções de Hermenêutica Jurídica
7.2 Hermenêutica Policial: conceito, funções e características
7.3 Ameaça
7.4 Proteção Social
7.5 Segurança
7.6 Capital Social
7.7 Defesa
7.8 Defesa Social
7.9 Ordem Pública

7.10 Paz Social

8 Capítulo 8 – Controle da Atividade Policial

8.1 Introdução
8.2 Controle Externo
8.2.1 A história do Controle Externo pelo Ministério Público
8.2.2 Ministério Público na Defesa da Ordem Jurídica
8.2.3 Instrumentos do Controle Externo da Atividade Policial
8.2.4 Ouvidorias
8.3 Controle Interno
8.3.1 Órgãos de Controle e Correição

9 Capítulo 9 – Informação, Inteligência e Investigação Policial

9.1 Introdução: distinção entre as atividades de inteligência e de investigação
9.2 A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011)
9.3 As Atividades de Inteligência e as Atividades de Investigação frente à Lei de Acesso àInformação

10 Capítulo 10 – Segurança Pública Brasileira

10.1 Introdução
10.2 Doutrinas relacionadas a Ordem Pública: redimensionamento de conceitos antigos e auniformização das terminologias de segurança pública
10.3 Órgãos Institucionais e suas Atribuições
10.3.1 Polícia em âmbito Nacional
10.3.1.1 Polícia Federal
10.3.1.2 Polícia Rodoviária Federal
10.3.1.3 Polícia Ferroviária Federal
10.3.2 Polícia em âmbito Estadual
10.3.2.1 Polícia Militar
10.3.2.2 Polícia Civil
10.4 Polícia em âmbito Municipal
10.5 Outros Órgãos de Segurança Pública
10.6 Persecução Criminal Brasileira

11 Capítulo 11 – Das Competências e Responsabilidades

11.1 Das Competências Gerais
11.2 Das Competências Concorrentes
11.3 Das Competências Subsidiárias

12 Capítulo 12 – Guardas Municipais

12.1 Introdução
12.2 Estrutura Judiciária brasileira
12.3 Estatuto das Guardas Municipais (Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014)

13 Capítulo 13 – A Atividade Policial diante das Infrações Penais: contravenções ecrimes (Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995)

13.1 Introdução: conceitos, natureza e metodologia
13.2 Vias de Fato
13.3 Som alto (Perturbação do trabalho ou do sossego alheio)
13.4 Uso de substância Entorpecente
13.5 Pichação
13.6 Ameaça e Lesão Corporal
13.7 Omissão de Cautela e na Guarda de Animais
13.8 Importunação Ofensiva ao Pudor
13.9 Dano
13.10 Desobediência
13.11 Comunicação Falsa de Crime ou Contravenção
13.12 Exercício Arbitrário das Próprias Razões
13.13 Dirigir sem habilitação causando perigo de dano
13.14 Jogos de sorte/azar (jogo do bicho)

14 Capítulo 14 – Modelos e Paradigmas das Experiências Policiais

14.1 Introdução
14.2 Policiamento Comunitário
14.3 Rondas a Pé versus Viaturas Policiais
14.4 Policiamento em Manifestações Sociais: a tensão entre o direito de manifestação e odireito de ir e vir
14.5 Policiamento de trânsito
14.6 Policiamento Ambiental: necessidade do ciclo completo
14.7 Policiamento de Choque: uma polícia de protocolos
14.8 O Uso de Algemas
14.9 Abordagem Policial e a Busca Pessoal
14.10 Abordagem Policial em Transporte Coletivo
14.11 Entrada em Domicílio pela Polícia
14.12 Policiamento nas Universidades
14.13 O Emprego de Cães
14.14 Acompanhamento Policial (Perseguição Policial)
14.15 Condução Coercitiva
14.16 *Sniper* (franco-atirador)
14.17 Policiamento Escolar: escolas públicas versus colégios privados
14.18 Policiamento ciclístico

15 Capítulo 15 – A Atividade Policial como Prestadora de Auxílio e Apoio a Outros Órgãos e Atividades

15.1 Às Agências de Fiscalização de Área Urbana
- 15.1.1 Quanto às normas de uso e ocupação do solo
- 15.1.2 Quanto aos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais e alvarás
- 15.1.3 Quanto à coibição de atividades proibidas em perímetro escolar
- 15.1.4 Quanto à realização de Auditorias do Trabalho e da Atividade Empresarial

15.2 Ao Exercício Judicial
- 15.2.1 Mandados de Intimação, de Busca e Apreensão e os Oficiais de Justiça
- 15.2.2 Desocupação/Ocupação de Imóvel
- 15.2.3 Apoio à Audiência de Instrução, Transações Penais e correlatos
- 15.2.4 Desapropriação de Terra

15.3 À prestação de Serviço de Segurança por Empresas Privadas
- 15.3.1 Empresas de Vigilância
- 15.3.2 Empresas de Alarmes
- 15.3.3 Empresas de Escolta Armada e Transporte de Valores

15.4 À Segurança em Estádios de Futebol, Arenas e Centros de Convenções
15.5 Ao Departamento de Trânsito
15.6 Ao Policiamento Marítimo, Aeroportuário e de Fronteiras
15.7 Às guardas Portuárias
15.8 Ao Sistema Penitenciário
15.9 Ao Corpo Diplomático e às Embaixadas

16 Capítulo 16 – Políticas Públicas de Segurança

16.1 Introdução
16.2 Políticas Sociais e Ações Comunitárias e seus Reflexos na Segurança Pública
16.3 Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
16.4 Política de Desarmamento e Controle de Armas de Fogo
16.5 Combate ao Narcotráfico e a Fiscalização dos Precursores
16.6 Força Nacional de Segurança Pública

17 Capítulo 17 – Mobilização Nacional: o emprego da Polícia na condição de Força Auxiliar

17.1 Introdução
17.2 Convocação e Mobilização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares:critérios e características
17.3 Estado de Defesa e Estado de sítio
17.4 Intervenção do Estado no âmbito federal, estadual e municipal
17.5 Garantia da Lei e da Ordem – GLO
17.6 Requisições Civis e Militares em caso de Iminente Perigo e em Tempo de Guerra

Capítulo 18 – Regime Jurídico dos Servidores Policiais

LIMITES ÉTICOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Marcos Ribeiro Firmo[1]

RESUMO

O estado democrático de direito permaneceu tendo a inteligência como uma importante ferramenta para a tomada de decisão. Contudo, como forma de garantia dos direitos e liberdades individuais, foi exigido um controle interno e externo dessa atividade. A ética perfaz parte tanto do controle interno quanto do controle externo, executados especialmente pela Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) no âmbito federal. O objetivo do presente trabalho é discutir os limites éticos da atividade de inteligência. Para tanto foi utilizado a revisão do arcabouço jurídico e da literatura pertinente ao tema. Com essa metodologia, visa-se saber se os preceitos éticos estão definidos de forma clara e objetivo no regramento jurídico e administrativo dos agentes de inteligência da Polícia Militar do Distrito Federal. Verifica-se que, apesar de haver normativa de controle ético da atividade de inteligência, de forma geral, podemos observar, durante a revisão da literatura, que este tem sido negligenciado de forma direta, não sendo encontrados tratados sobre o tema nos anais da CCAI, sendo aplicado subsidiariamente e indiretamente os mesmos fundamentos voltados a todos os funcionários públicos, deixando de lado as especificações dos serviços de inteligência. Mesmo diante da dificuldade de normatização direta do controle ético, este deve constar de forma sistematizada no processo de seleção e formação dos agentes de inteligência.

Palavras-chave: Policia Militar; Inteligência; Ética; Controle externo.

[1] Capitão da Polícia Militar do Distrito Federal, Bacharel em Ciências Policiais pela Academia de Polícia Militar do Distrito Federal (APMB); Licenciatura em Educação Física pela Universidade de Brasília (UNB); Especialização em Docência do Ensino Superior pelo Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP/PMDF); Especialização em Educação de Jovens e Adultos pela Universidade de Brasília (UNB); Especialização em Gestão em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar do Distrito Federal (APMB). Especialização Profissional em Inteligência de Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco (PMESP).

ETHICAL LIMITS OF INTELLIGENCE ACTIVITY

ABSTRACT

The democratic state of law continued to have intelligence as an important tool for decision-making. However, as a way of guaranteeing individual rights and freedoms, internal and external control of this activity was required. Ethics are part of both internal and external control, especially carried out by the Joint Commission for the Control of Intelligence Activity (CCAI) at the federal level. The aim of this article is to discuss the ethical limits of intelligence activity. For this purpose, a review of the legal framework and the literature relevant to the subject was used. With this methodology, the aim is to know if the ethical precepts are defined in a clear and objective way in the legal and administrative rules of the intelligence agents of the Federal District Military Police's. It appears that although there are rules governing the ethical control of intelligence activity, in general, this has been directly neglected, not all of them being found on the subject in the annals of the CCAI, with the same fundamentals aimed at being applied secondarily and indirectly all civil servants, leaving aside the specifications of the intelligence services. Even in the face of the difficulty of direct standardization of the ethical control, this must be systematically included in the process of selection of intelligence agents.

Keywords: Military Police. Intelligence. Ethic. External control.

CIÊNCIA E POLÍCIA

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCAI - Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência

CDN – Conselho de Defesa Nacional

DI/SAE - Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos

DNISP – Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública

ENISP – Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública

ISCP – Instituto Superior de Ciências Policiais

PLADINT – Plano Diretor de Inteligência da PMDF

PMDF – Polícia Militar do Distrito Federal

PNISP – Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública

PNSPDS - Política Nacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social

SFICI - serviço federal de Informações e Contra-informações

SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência

SISP – Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

SNI – Serviço Nacional de Informações

1 INTRODUÇÃO

Entendendo inteligência como a produção de conhecimento voltada a subsidiar a tomada de decisão, focada especialmente na proteção da sociedade e do estado (CRUZ, 2013), podemos ligar o surgimento dessa atividade com a própria gênesis da sociedade e do estado, visto a necessidade de informações precisas e oportunas para a gestão.

> Existe uma origem mitológica da Inteligência segundo a qual Argus, que suplantou a hegemonia de Micenas, por volta do século XII a.C, protegeu de diversas maneiras suas mensagens enquanto vivo e criou uma rede eficaz de espiões, tornou-se o pai da inteligência. Após seu falecimento, tornou-se um semideus, e há diversas versões para sua "pós-morte". Alguns vocábulos vindos de Argus são comuns à Inteligência: arguto, argúcia, argumento, argüir, etc. (REVISTA ABIN, 2005, p. 85)

Sun Tzu (1983), no célebre livro *A Arte da Guerra*, já relatava a importância do conhecimento obtido através de espiões. Da mesma forma, verifica-se o uso de agentes de inteligência no texto bíblico (BÍBLIA, 2016), em que podemos observar a utilização de espias pelo patriarca hebreu Moisés (BÍBLIA, Números, 13) e por seu substituto Josué (BÍBLIA, Josué, 2)

Em 1927, o Brasil iniciou a formalização da atividade de inteligência, primeiramente com a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), sendo que apenas em 1956 foi criado oficialmente o primeiro serviço de inteligência, o SFICI (Serviço Federal de Informações e Contra-Informações), substituído pelo SNI (Serviço Nacional de Informações), em 1964, órgão extinto em 1990. Com a extinção do SNI, foi criado o Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos (DI/SAE), atuando de forma resignada (CRUZ, 2013) até a promulgação da Lei Federal 9.883 em 1999, a qual instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) cujo objetivo é a preservação da soberania nacional, a defesa do estado democrático de direito e a dignidade da pessoa humana. Em 21 de dezembro de 2000, o Decreto n° 3,695, criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) com a finalidade de integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o país. Em 24 de agosto de 2021, foi instituída a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP), através do Decreto nº. 10.777, e a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENISP), mediante o Decreto nº. 10.778.

Baseado no conceito de estado democrático de direito, o estado, incluindo a atividade de inteligência, deve ter seus limites de atuação definidos e controlados de forma clara (CORSINI, 2006), sendo o controle externo da atividade de inteligência instituído pela Lei

Federal n° 9.883/99, a cargo do poder legislativo, através da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI):

> Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.
> § 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
> § 2º O ato a que se refere o caput deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência (BRASIL, 1999)

No âmbito do Distrito Federal, especificamente quanto ao serviço de inteligência das forças policiais, a Lei complementar n° 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe da organização, das atribuições e do estatuto do Ministério Público da União, em seu artigo 150, inciso IV, indica que compete ao ministério público do Distrito Federal e Territórios: "controle externo da atividade da polícia do Distrito Federal e da dos territórios". Dentro desse controle externo, incluem-se parte das atividades de inteligência exercidas pela Polícia militar e Polícia Civil (BENONES, 2022).

Ferro (2021), discorrendo sobre os direitos humanos como parâmetro das operações de inteligência, diz que as operações de inteligências, executadas sem controle e tutela, põem em risco os limites constitucionais do cidadão e os próprios direitos humanos. "Poder sem contrapesos tem o potencial de perpetrar excessos e abusos" (FERRO, 2021, p. 81).

A Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP) apresenta os pressupostos da atividade de inteligência, sendo a conduta ética um destes parâmetros:

> A atividade de inteligência de segurança pública pauta-se pela conduta ética, que pressupõe o conjunto de princípios orientadores do comportamento humano em sociedade. O comportamento dos profissionais de inteligência deve se pautar pelo cuidado com a preservação dos valores que determinam a primazia da verdade. Os valores éticos devem balizar tanto os limites de ação de seus profissionais quanto os usuários do conhecimento produzido (BRASIL, 2021).

Ética deriva da expressão grega *ethos*, sendo traduzida como costume nos dias atuais. De forma geral e expansiva, podemos definir ética como a ciência dos costumes (REIFLER, 1992), na qual se busca orientar e disciplinar o comportamento humano, dentro de um período histórico geográfico.

Diante deste pressuposto, o presente trabalho tem como objetivo debater os limites éticos da atividade de inteligência no âmbito da PMDF. Em particular, essa pesquisa analisará

o arcabouço jurídico e metodológico que norteia a atividade de inteligência na corporação, com o foco controle ético da atividade.

A principal pergunta a ser respondida com a presente pesquisa é se os preceitos éticos são efetivados como mecanismo de controle da atividade de inteligência e verificar, dentro do sistema normativo que ampara a atividade de inteligência, se há mecanismos de controle ético definidos, claros e estruturados que orientem a ação dos agentes de inteligência na PMDF.

A relevância desse trabalho de pesquisa está baseada no fato de a ética ser um dos limites para a atuação de todos os funcionários públicos, e que os agentes de inteligência, funcionários públicos de carreira, têm esses princípios norteadores em suas ações. Contudo, observa-se que a atividade específica de inteligência, especialmente algumas técnicas operacionais, pode trazer paradoxos éticos no exercício da atividade, fato de extrema relevância para a instituição e seus integrantes.

Essa pesquisa insere-se no contexto de investigações sobre inteligência e ética, contudo, há um vácuo acadêmico e doutrinário quanto aos limites éticos específicos para a atividade de inteligência, onde mesmo que o ordenamento jurídico diga que a atividade de inteligência será exercida dentro dos princípios éticos, não há na legislação e na doutrina nacional quais são esses limites e que, observando a conceituação de diversas técnicas aplicadas à atividade de inteligência, pode-se deduzir uma ausência de nexo com os conceitos éticos utilizados aos demais servidores públicos.

O objetivo geral desta pesquisa é debater os limites éticos da atividade de inteligência. Para tanto, os objetivos específicos que compõem este trabalho são os seguintes: Verificar os conceitos de ética e de inteligência, focando suas aplicações de forma mais específicas a PMDF; Identificar a existência de manuais de ética voltados exclusivamente à atividade de inteligência; Apontar os efeitos paradoxais da ausência de uma abordagem do tema na atividade de inteligência.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, focada na revisão da literatura, explorando de forma descritiva o arcabouço normativo da atividade de inteligência, com foco nos limites éticos voltados a seus agentes. A pesquisa fundamentou-se nas diretrizes que regem a política nacional de inteligência, os anais da Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), bem como diversos doutrinadores da atividade de inteligência e de ética.

Conforme Machado da Silva, Cunha e Amboni (1990, P. 11-28)

> Uma das maneiras de avaliar-se o estágio de desenvolvimento de um determinado campo de conhecimento é através da análise de sua produção acadêmica mais recente. Artigos publicados refletem, pelo menos em parte, o estado de ebulição de um campo de conhecimento, suas tendências teóricas e metodológicas, seus problemas e incertezas, as perspectivas e abordagens mais utilizadas, as temáticas mais enfatizadas, enfim, as orientações básicas que norteiam os estudiosos do assunto.

Diante da importância do tema, verifica-se nos periódicos (2000 - 2022) da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior[2] vinculado ao Ministério da Educação do Brasil, a inexistência de uma abordagem do tema nos cursos de pós-graduação no Brasil. Fato também verificado no repositório (2012-2022) da Revista Ciência e Polícia[3] do ISCP (Instituto Superior de Ciências Policiais) da Polícia Militar do Distrito Federal. Foram pesquisados os seguintes parâmetros: Inteligência; Ética; Limites.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme definido no artigo 1°, § 2° da lei 9.883/99, a qual instituiu o sistema brasileiro de inteligência:

> 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 (BRASIL, 1999).

Nessa perspectiva, entende-se como inteligência de segurança pública o exercício permanente e sistemático de ações especializadas destinadas à identificação, à avaliação e ao acompanhamento de ameaças reais e potenciais no âmbito da segurança pública, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no curso do planejamento e da execução da política nacional de segurança pública e desenvolvimento social e das ações destinadas à prevenção, à neutralização e à repressão de atos criminosos de qualquer natureza que atentem contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio (PNISP, 2021).

Para Rabelo (2006), o motivo da existência da atividade de inteligência se ampara na necessidade do estado da análise imparcial, segura e oportuna de informações que subsidiem a capacidade de decidir conscientemente suas políticas. Devido à importância das informações

[2] https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscador-primo.html
[3] https://revista.iscp.edu.br/index.php/rcp/issue/archive

para o processo decisório, verifica-se que, de modo formal ou não, estados e instituições têm buscado ferramentas e métodos para a obtenção de dados, bem como mecanismos de análises das informações com fim de alcançar os seus objetivos.

Dentro da defesa de seus interesses, historicamente observamos que a atividade de inteligência tem sido uma ferramenta poderosa para governos e instituições, sendo que seus métodos por vezes são questionados por aqueles que são alvos de suas ações, gerando dúvidas sobre sua legitimidade (DNISP, 2016,). O ataque terrorista em solo americano em 11 de setembro de 2001 trouxe marcas profundas nas questões técnicas e éticas da atividade de inteligência em todo mundo, onde o pretexto da proteção e defesa, se tornou justificativa para abusos, gerando críticas sobre o limite dessas ações (DNISP, 2016).

Um dos aspectos que interferem no uso de meios e técnicas sigilosas é a lacuna legal do emprego da atividade de inteligência (GONÇALVES, 2011). Diante da falta de uma legislação específica, observa-se uma limitação significativa da atuação dos órgãos de inteligência. Os agentes públicos só podem fazer o que está expressamente normatizado em leis, conforme o princípio da legalidade estrita, preceituada no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), fato que dificulta as atividades regulares e técnicas dos agentes de inteligência.

A PNISP – Política nacional de Inteligência de Segurança Pública, documento orientador das atividades do Subsistema de Inteligência de Segurança Público (SISP), é concebida em função dos valores e dos princípios fundamentais consagrados pela Constituição, e é elaborada com base na Política Nacional de Inteligência, na Política Nacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - PNSPDS e nos fundamentos doutrinários da atividade de inteligência de segurança pública.

Dentro dos pressupostos que orientam a atividade de inteligência de segurança pública no Brasil, destaca-se:

Conduta ética

> A atividade de inteligência de segurança pública pauta-se pela conduta ética, que pressupõe conjunto de princípios orientadores do comportamento humano em sociedade. O comportamento dos profissionais de inteligência deve se pautar pelo cuidado com a preservação dos valores que determinam a primazia da verdade. Os valores éticos devem balizar tanto os limites de ação de seus profissionais quanto os usuários do conhecimento produzido (PNISP, 2021)

Já a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENISP, 2021), instituída pelo Decreto nº 10.778, de 24 de Agosto de 2021, o qual estabelece os parâmetros e limites da

atividade de inteligência de segurança pública, tratando dos valores da atividade de inteligência, normatiza que as ações individuais e coletivas dos agentes de inteligência devem pautar-se pelo "senso moral: apreciar cautelosamente sua conduta por meio dos ditames morais" (BRASIL, 2021)

A Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência (DNISP,2016) que é o principal documento sobre os fundamentos doutrinários da atividade de inteligência no Brasil, abordando sobre o tratamento responsável da questão ética na atividade de inteligência, diz que:

> A Atividade de Inteligência tem o compromisso de prestar satisfação de suas ações a si mesma e aos outros e de atuar da forma mais competente possível. Ademais, por envolver escolhas e deliberações morais, o exercício dessa atividade é necessariamente suscetível ao exame ético.

Dentro da DNISP, consideram-se quatro abordagens éticas da atividade de inteligência:

Abordagem idealista - "concebe a moralidade como um absoluto, de modo que qualquer ação tachada como imoral não pode servir para a persecução de nenhum fim" (DNISP, 2016, p 76). Para Sobral (2009), os fins nunca justificam os meios, e os seus princípios éticos claros geram poucas dúvidas no julgamento das ações. Immanuel Kant foi o filósofo que influenciou a ética idealista (Kant, 1995).

Abordagem realista - Nessa perspectiva ética tem grande peso a razão do Estado, por isso, "seu valor moral maior é o bem da comunidade política, ou seja, agir em favor do interesse nacional é um princípio moral" (DNISP, 2016. p 76). Conforme postulado por Maquiavel, em sua célebre obra *O príncipe* (1999): "A pátria deve ser defendida com glória ou infâmia, em qualquer caso será bem defendida".

Abordagem consequencialista - "leva em consideração o efeito deletério da ação. Trata-se de uma espécie de cálculo moral, em que a justificativa ocorre quando o benefício é maior que o malefício" (DNISP, 2016. p 76). Essa abordagem deriva da teoria ética utilitarista, a qual tem como um dos grandes pensadores Jeremy Bentham, o qual defendia que " a coisa certa a fazer é aquela que maximizará a utilidade" (Bentham, 2019).

Abordagem da "teoria da Atividade de Inteligência justa" - inspirada na "teoria da guerra justa", a qual tem sua origem no pensamento de Agostinho de Hipona (GOLDIM, 2011). Tal pensamento se fundamenta no princípio do *jus in bello* (justiça no guerrear) que versa sobre o cumprimento ou violação de normas de combate, sejam essas legais ou informais (Silva, 2021). Essa abordagem é "sensível aos ditames da abordagem idealista, mas admite que os países não possam sacrificar seus interesses e aceitar ameaças à sua segurança"(DNISP, 2016.

p 76). Nessa abordagem, as ações de inteligências são consideradas imprescindíveis, e alguns valores éticos são contrariados em situações justificáveis.

Dentro do estado democrático de direito, todas as ações de estado devem ser direcionadas a propósitos legitimados democraticamente, primando especialmente para os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana. Contudo, dentro do processo geopolítico globalizado em que vivemos, podemos afirmar que a abordagem idealista é "insuficiente para se lidar com a complexidade do mundo em suas teias de interesse" (DNISP, 2016, p.76)

A DNISP (BRASIL; 2016 p.76) afirma ainda que "cada abordagem ética é mais ou menos útil para moldar as ações de Inteligência", e que seria inconveniente e improdutivo aderir a apenas uma delas. Dentro desse posicionamento, aponta três fontes de orientação aos membros dos serviços de inteligência: o Código de ética profissional, os princípios das atividades de inteligência e a literatura acadêmica sobre o tema.

Dentro do campo da pesquisa acadêmica sobre os limites éticos da atividade de inteligência, observa-se um lapso entre os temas, em que muitos autores discorrem sobre os limites legais da atividade, contudo, quanto ao eixo ético, não há em nossa literatura aprofundamento do tema.

Quanto aos códigos de ética profissionais da atividade de inteligência, verifica-se a aplicação de código de ética profissional genérico, não havendo, ainda, um regramento deontológico para os serviços de inteligência. Uma exceção a essa carência é o Código de ética e conduta dos agentes públicos da ABIN (2022), contudo, este manual aborda o assunto de forma genérica e voltada a todos os funcionários, servidores e prestadores de serviço, com pouco ou nenhum aprofundamento no tema.

Na DNISP, são sintetizados os deveres éticos dos profissionais de inteligência (DNISP, 2016):

> a) representar a verdade;
> b) aplicar métodos na elaboração do conhecimento, evitando meras ilações;
> c) rejeitar qualquer interferência não republicana no processo de produção do conhecimento;
> d) promover o país por meio de sua atuação;
> e) tratar os assuntos de seu trabalho com discrição;
> f) considerar a dignidade individual e o interesse coletivo como referência para a aquisição e para a produção do conhecimento;
> g) considerar, no trato com estrangeiros, o princípio da reciprocidade e os direitos humanos; e
> h) refletir criticamente sobre a necessidade e as implicações morais de suas ações e decisões.

Novamente observa-se uma abordagem superficial quanto ao controle ético da atividade

de inteligência, deixando vago o entendimento prático das ações éticas, ficando estas sob a inteira responsabilidade dos agentes. Historicamente, tem se verificado uma fragilidade no controle efetivo da atividade de inteligência, no que concerne ao controle externo, especialmente o exercido pela CCAI, com baixa efetividade e grande debilidade. Gonçalves (2010) diz que "o Congresso pensa que fiscaliza e o executivo finge que é fiscalizado". Corsini (2012) relata que "há um equilíbrio frágil, porém necessário, entre a eficiência dos serviços secretos e o controle exercido sobre eles pelos órgãos externos".

Contudo, o controle ético não consta de forma taxativa no *roll* de atribuições da CCAI, conforme Resolução n° 2 de 2013 – CN, a qual dispõe sobre o funcionamento da comissão mista de controle da atividade de inteligência. Em análise dos anais das audiências e reuniões da CCAI[4], verifica-se que o controle ético da atividade de inteligência tem sido deixado em segundo plano.

Corrêa (2018), fazendo uma análise do perfil do profissional de inteligência, relata que os agentes de inteligência devem observar rigorosamente os princípios éticos, e que esses valores devem estar "impregnados ou serem latentes" nos homens e mulheres, bem como na própria instituição, que exercem a atividade de inteligência.

Como serviço público, a inteligência de segurança pública deve obedecer aos princípios que regem a administração pública, entre eles a ética (SILVEIRA; CRUZ, 2011). Cruz (2013) ressalta ainda que o conhecimento deve efetivar-se em proveito do estado e da sociedade, e de forma taxativa afirma que os limites para o exercício da atividade de inteligência é a lei. Ferro (2021) admite a aplicação do princípio da proporcionalidade para a utilização de medidas invasivas nas operações de inteligência, propondo a aplicação subsidiária da lei n° 9.269/96, lei de interceptação telefônica (FERRO,2021 apud FEITOZA, 2011), contudo, tais fatos só têm sido autorizados quando no curso de investigações criminais.

Dentro do prisma da deontologia, a PMDF não possui um código de ética específico para a atividade de inteligência, tendo como norma interna o plano diretor de inteligência – PLADINT, o qual não traz as diretrizes éticas da atividade de inteligência de forma clara e específica.

Já na formação de seus agentes, verifica-se que a matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública, oriunda da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP,2014), na área temática VI – Comunicação, Informação e

[4] https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=449

tecnologias em segurança pública, dentro da disciplina Inteligência de Segurança Pública, não traz uma abordagem específica sobre ética, suas aplicações e limites na atividade de inteligência. Fato semelhante é encontrado na grade curricular do curso de Inteligência de segurança pública da PMDF.

Frente a essa ausência clara dos limites éticos, podem aparecer dilemas éticos na busca da verdade, especialmente na utilização de técnicas operacionais.

Resguardando-se o sigilo dessas técnicas das operações de inteligência, podemos verificar suas aplicações em diversos filmes, podemos citar o longo metragem Inimigo de Estado (*Enemy of the State*, 1998), onde observa-se claramente abusos éticos e legais da atividade de inteligência.

4 CONCLUSÃO

Observa-se que a relevância do tema para a atividade de inteligência, assim como para as instituições e sociedades para as quais servem. O respeito aos limites éticos é alvo das normativas federais e institucionais, contudo, o regramento legal se apresenta de forma genérica e superficial, cabendo aplicações subsidiárias de códigos e regramentos jurídicos que não levam em conta as especificidades e relevância da atividade de inteligência.

O controle interno e externo da atividade de inteligência é tema polêmico e divergente, especialmente quanto aos limites éticos que norteiam a conduta humana, especialmente dos funcionários públicos. A defesa do estado democrático de direito é argumento de defesa tanto para os idealistas (SOBRAL, 2009), os quais defendem que a atividade de inteligência deve seguir rigorosamente os preceitos legais, quanto para os relativistas (TREISE et al, 1994), os quais, mesmo seguindo os ditames legais, defendem que a atividade de inteligência possa sacrificar alguns limites éticos e legais para garantia de sua própria existência.

O excesso de normas formais no controle da atividade de inteligência causaria o engessamento de suas operações e da produção do conhecimento necessários para a tomada de decisão (RANK, 2014). Contudo, a falta expressa e clara de normas de conduta não é um cheque em branco para práticas ilegais e imorais. Cabe aos serviços de inteligência a excelência na prestação de seus serviços, devendo seu produto, o conhecimento, ser fundamentado no interesse público, na imparcialidade e legitimidade necessários para sua atuação.

Diante da presente abordagem, verifica-se a ausência de fundamentação e de normatização dos princípios éticos da atividade de inteligência. Mesmo os órgãos de controle, especialmente a Comissão de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), o tema não é

tratado com a profundidade necessária, ficando seus agentes expostos à subjetividade, fato que pode expor moralmente a conduta dos profissionais, bem como a própria instituição.

Outro fato observado é que não há nos cursos de inteligência uma abordagem clara e específica sobre os limites éticos da atividade, tendo os cursos de iniciação dos agentes de inteligência foco principal nas técnicas operacionais e seus limites jurídicos. Essa ausência de debate acadêmico e formativo, associada com uma cultura cinematográfica de desrespeito dos limites legais e éticos da atividade de inteligência, fragmentam o pensamento crítico dos agentes de inteligência, o que pode levar a abusos e desrespeitos às regras de conduta esperada dos profissionais da área.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da transversalidade e multidisciplinaridade da ética dentro da atividade de inteligência, observa-se a necessidade de abordagem de forma sistematizada do tema por parte dos órgãos de seleção e formação de agentes de inteligência. Dentro da PMDF, essa formação e seleção são de responsabilidade do Centro de Inteligência.

Assim como os direitos humanos, conteúdo transversal e com disciplina específica nos cursos de Inteligência urge a necessidade de uma abordagem direta e fundamentada sobre os valores éticos que limitam a atividade de inteligência. Mesmo com a possível inserção de uma disciplina específica de ética voltada à atividade de inteligência, essa não esgotaria a abordagem do tema, mas levantaria o debate sobre as ações de inteligência e suas intervenções na sociedade.

REFERÊNCIAS

BENONES, Eduardo. **Controle da atividade de inteligência policial como parte do mandato do MP**. Consultório Jurídico, São Paulo, 24/08/2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-ago-24/eduardo-benones-controle-atividade-inteligencia-policial

BENTHAM, Jeremy. **O panóptico** . Autêntica, 2019.

BÍBLIA DA ESCOLA BÍBLICA, São Paulo: Editora Cristã Evangélica, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br. Acesso em: 22 Dezembro 2022.

BRASIL. Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários. - Brasília: DECRETO No 10.778, DE 24 DE AGOSTO DE 2016.

BRASIL. Decreto ° 10.778, de 24 de agosto de 2021. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 22FEV2022.

BRASIL. Lei n° 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o sistema brasileiro de Inteligência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm, acesso em 31MAI2022.

BRASIL. Lei complementar n° 75, de 20 de Maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm, acesso em 03JUN2022.

BRASIL. Portaria Nº 66/GAB-DIVAP/GAB/DG/ABIN/GSI/PR, de 17 de fevereiro de 2022.. Institui o código de ética e conduta da ABIN. Disponível em: https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/noticias/abin-aprova-novo-codigo-de-etica-e-conduta/CodigodeEticaeCondutaABIN.pdf . Acesso em: 22Fev2022.

CONGRESSO NACIONAL. Resolução n° 2/2013, de 22 de novembro de 2013. Dispõe sobre a comissão mista de controle da atividade de inteligência (CCAI).

CORRÊA, Heriberto da Silva. **Inteligência de segurança pública: o perfil profissional e suas competências**. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2018.

CORSINI, José Eduardo Coelho. **A atividade de inteligência e seu controle externo como princípio de legitimação democrática**. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 71, jan. 2012 – abr. 2012.

CRUZ, Juliana Cristina da et al. **A Atividade de Inteligência de Segurança Pública para o fortalecimento da cidadania**. 2013. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/104293, acesso em 10/05/2022.

FERRO, Alexandre Lima. **Os direitos humanos como limites das operações de inteligência**

de segurança pública. Brasília: Ultima Ratio, 2021.

GOLDIM, José Roberto. **Teoria da Guerra Justa**. 2011. Disponível em: https://www.ufrgs.br/bioetica/guerra.htm, acesso em 10/05/2022.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Políticos e espiões: o controle da atividade de inteligência**. Niterói: Impetus, 2010.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **O Que Fazer Com Nossos Espiões? Considerações Sobre A Atividade De Inteligência No Brasil**. Agenda legislativa, 2011, cap. 12, Brasília.

INIMIGO DO ESTADO (Enemy of the State). Direção de Tony Scott. EUA: Jerry Buckheimer. 1998, 132 min., son. col.

JOHNSON, Loch K. **America's Secret Power: The CIA in a Democratic Society**. New York: Oxford University Press, 1989.

KANT, Immanuel; QUINTELA, Paulo. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1995.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; CUNHA, V. C.; AMBONI, N. (1990) **Organizações: o estado da arte da produção acadêmica no Brasil**. Anais do XIV Encontro Anual da ANPAD, Organizações, Florianópolis, v. 6, p. 11-28, set.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe e dez cartas**. Tradução de Sérgio Bath, 3. ed. Brasília: Editora UnB, 1999.

RANK, Michel. **Espiões, espionagem e operações secretas - Da Grécia antiga à guerra fria.** Tradução Shana Marcele Oliveira e Silva. São Paulo: Editora Five Minute, 2014.

REBELLO, Cláudia Assaf. Necessidade de Inteligência do Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Inteligência**, v. 2, n. 2. Brasília: ABIN, 2006.

REIFLER, Hans Ulrich. **A ética dos dez mandamentos**. São Paulo: Editora Vida Nova, 1992.

REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Brasília: Abin, v. 1, n. 1, dez. 2005.

SILVEIRA, José Luiz Gonçalves da; CRUZ, Tércia Ferreira da (Org**.). Inteligência de Segurança Pública: Um novo paradigma à proteção do cidadão**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 2011

SOBRAL, Filipe João Bera de Azevedo. O julgamento moral de dilemas éticos em negociação. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 10, p. 4-27, 2009.

SUN TZU. **A arte da Guerra**. Tradução Elvira Vigna. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2022.

TREISE, Debbie et al. Ética na publicidade: correlatos ideológicos das percepções do consumidor. **Revista de Publicidade** , v. 23, n. 3, pág. 59-69, 1994.

Santos, 2022

CRIMES MILITARES DOLOSOS CONTRA A VIDA DE CIVIL: ATRIBUIÇÃO INVESTIGATIVA DA POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR

Diego dos Santos[1]

RESUMO

A Constituição Federal (CF) em seu art. 144 estabeleceu as atribuições dos órgãos de segurança pública. Ordinariamente, o trabalho de polícia judiciária ficou a cargo das Polícias Civis dos Estados e da Polícia Federal, porém, existe uma exceção, prevista no §4 do referido artigo constitucional, onde, ao estabelecer as atribuições da Polícia Civil, o constituinte excluiu desse órgão as apurações das infrações penais militares, as quais são desempenhadas pela Polícia Judiciária Militar. Ao longo da década de 90, uma série de eventos envolvendo policiais militares na morte de civis levou a mudança na legislação penal militar por meio da lei 9.299/96, que alterou a competência de julgamento dos crimes militares dolosos contra a vida de civil, deslocando a da justiça militar para a justiça comum. Esse deslocamento de competência levou a uma interpretação de que os crimes dolosos contra a vida de civil cometidos por militares estaduais não seriam mais crimes militares. Tal fato levou a Associação de Delegados de Polícia (ADEPOL) a questionar a constitucionalidade da lei 9.299/96, em especial as alterações do art. 82 do Código de Processo Penal Militar, o qual deixava claro que a mudança estabelecida no foro não alterou a natureza do crime militar e, desta forma, mantinha a atribuição de polícia judiciária na esfera militar. O STF entendeu que o referido artigo e suas alterações eram constitucionais, porém, o assunto não se extinguiu, os desdobramentos dessa matéria reverberam até os dias de hoje, mais de 25 anos após a promulgação da lei 9.299/96, onde a discussão de quem deve conduzir o inquérito policial ainda é acirrada, com inquéritos sendo instaurados tanto na polícia civil quanto na polícia militar, quando o fato envolve crime contra a vida de civil cometido por policial.

Palavras-chave: Polícia Judiciária Militar, foro, Inquérito Policial, competência,atribuição.

[1] Capitão da Polícia Militar do Distrito Federal, Pós graduado em Geoprocessamentos de Dados (PUCMG).

INTENTIONAL MILITARY CRIMES AGAINST CIVILIAN LIFE: INVESTIGATIVE ATTRIBUTION OF THE MILITARY JUDICIAL POLICE

ABSTRACT

The Federal Constitution (FC) in its art. 144 established the duties of public security bodies. Ordinarily, the work of the judicial police was the responsibility of the Civil Police of the States and the Federal Police, however, there is an exception, provided for in §4 of the aforementioned constitutional article, where, when establishing the attributions of the Civil Police, the constituent excluded investigations of military criminal offences for this body. Those are carried out by the Military Judiciary Police. Throughout the 1990s, a series of events involving military police officers in the death of civilians led to a change in military criminal legislation through Law 9.299/96, which altered the competence for judging intentional military crimes against civilian life, shifting that of military justice to common justice. This shift in competence led to an interpretation that intentional crimes against civilian life committed by state soldiers would no longer be military crimes. This fact led the Association of Police Delegates (ADEPOL) to question the constitutionality of Law 9.299/96, in particular the amendments to art. 82 of the Code of Military Criminal Procedure, which made it clear that the change established in the forum did not alter the nature of military crime and, therefore, maintained the attribution of judicial police in the military sphere. The STF understood that the aforementioned article and its amendments were constitutional, however, the subject was not extinguished, the consequences of this matter reverberate until today, more than 25 years after the enactment of Law 9.299/96, where the discussion of who should conduct the police inquiry is still fierce, with inquiries being instituted both in the civil police and in the military police, when the fact involves a crime against the life of a civilian committed by a police officer.

Keywords: Military Judiciary Police, jurisdiction, Police Inquiry, competence, attribution.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) em seu art. 144 estabeleceu as atribuições dos órgãos de segurança pública. Ordinariamente, o trabalho de polícia judiciária ficou a cargo das Polícias Civis dos Estados e da Polícia Federal. Entretanto, o próprio mandamento constitucional no §4 do referido artigo, prevê exceção, ao atribuir às forças militares as funções de Polícia Judiciária Militar, seja na União ou nos estados.

O Código de Processo Penal Militar (CPPM) estabelece, respectivamente, o exercício e as "competências" da polícia judiciária militar. Em vias gerais, são prerrogativas de comando, exercidas diretamente, ou por delegação, pelos Oficiais das forças armadas e forças auxiliares. Nesse sentido, o CPPM confirma o mandamento constitucional sobre quem deve apurar crimes de natureza militar.

Não há conceito específico do que seja crime de natureza militar. Coube então à doutrina explicitá-lo. Nesta via, o Brasil adotou o critério *ratione legis*, ao qual coube ao art. 9º, do CPM elencar as hipóteses de sua ocorrência em seus incisos. Isto posto, no âmbito estadual o art. 125 da CF, define quem é competente para processar e julgar os crimes militares cometidos pelos militares estaduais.

Durante a década de 90, após eventos como a rebelião no presídio do Carandiru, a desobstrução da BR 155 na cidade de Eldorado dos Carajás - PA e a chacina da Igreja da Candelária, com intervenções ou participações de policiais militares com resultado da morte de civis, levaram à grande atenção e publicidade por parte dos órgãos de imprensa. Como consequência, o Projeto de Lei (PL) nº 2.801, de 1992, proposto pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que apurava o extermínio de crianças e adolescentes, foi tomado pelo debate em passo acelerado.

O resultado final culminou com a edição da Lei 9.299, de 07 de agosto de 1.996, a qual introduziu o parágrafo único no art. 9º do CPM, passando a competência de julgamento ao tribunal do júri, relativo a crimes dolosos contra a vida praticados por militares contra civis. Ou seja, mitigou a competência da justiça militar nessa matéria e encaminhou à justiça comum.

Ocorre que essa mudança de competência era patentemente inconstitucional, uma vez que modificava, por lei ordinária, o mandamento constitucional, lido no art. 125, §4º, da CF /88. Assim, a alteração sofrida no art. 9º do CPM acabou por ferir o princípio do juiz natural.

Diante desta controvérsia, o Congresso Nacional modificou o § 4º do art. 125 da CF por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004, em seu novo texto, estabelecendo que continuava a competência da Justiça Militar estadual no que tange a processar e julgar os

militares dos Estados. Todavia, foi ratificada a competência do júri quando a vítima fosse civil. Revestiu-se, pois, de constitucionalidade esta regra.

Porém, todas as modificações ocorridas no CPM e na CF alteraram apenas o foro, deslocando o juiz natural para a justiça comum. No entanto, em nenhum momento estas modificações cogitaram a alteração da "natureza" do crime militar doloso contra a vida de civil e a quem atribuía sua investigação. Em contrapartida, surgiram interpretações distintas nesse aspecto, sob o entendimento de que a modificação do foro também modificava a natureza do crime.

Reforçando o entendimento da não mudança da natureza jurídica desse delito, observa-se o disposto no art. 82 do CPPM, o qual "nos casos de crimes dolosos contra vida de civil, a justiça militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum". Além de confirmar a necessidade da investigação militar para esses delitos, por Inquérito Policial Militar e instaurado por Autoridade de Polícia Judiciária Militar, este dispositivo legal traz à baila o rito de remessa do caderno investigativo militar para a justiça comum.

Logo, o aspecto mais relevante que ronda a natureza do crime é a atribuição de "polícia judiciária", em outros termos, a atribuição investigativa. Essa atribuição, como dito anteriormente, é matéria constitucional.

Nesta via, este artigo visa trazer mais elementos ao debate sobre o conflito de atribuições gerado pela alteração decorrentes da lei 9.299/96 (matéria infraconstitucional) e do §4º do art. 125 da CF (matéria constitucional). Observa-se, pois, que a discussão é relevante para a corporação, pois ao mudar a natureza do crime, mudaremos o órgão de segurança pública que fará a investigação criminal.

2 METODOLOGIA

Este trabalho baseou-se no método dedutivo de pesquisa, partindo da lógica do ordenamento jurídico pátrio de que, para ter validade, é preciso que a norma infraconstitucional esteja de acordo com as diretrizes constitucionais. Diante disso, compreendeu-se que toda norma adversa à regra constitucional deve ser considerada inconstitucional.

Considerando-se que a regra da Constituição da República de 1988 é que a Polícia Civil não pode apurar infrações penais militares; a Lei 9.299/1996 que estabelece atribuição de Polícia Judiciária Militar para apurar os crimes dolosos contra civil, praticados por militar de serviço ou em razão da função, é constitucional.

Definido o método, esta produção acadêmica, por meio de pesquisa qualitativa

documental, procurou fundamentos nas fontes do Direito para ratificar tal hipótese lógica; tendo encontrado amparo em reconhecidas doutrinas do Direito Penal Militar, como Guilherme de Souza Nucci, Cícero Robson Coimbra Neves, Adriano Alves-Marreiros e outros.

Esse trabalho também buscou, além da ordem doutrinária, a fonte jurisprudencial.

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 Polícia Judiciária Militar

Segundo Nucci (2019), o art. 7º do CPPM, está alinhado aos pilares das organizações militares, ao fixar aos comandantes militares mais graduados as atribuições de Polícia Judiciária Militar, função equivalente ao de delegado de polícia. Interessante observar que o legislador constitucional mitigou a atuação destas autoridades civis no tocante à investigação de delitos militares.

O art. 144, §4º, da CF/88, deixa claro esta ressalva, pois não compete às polícias civis a apuração das infrações penais militares, *in verbis*: "*Às polícias civis*, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, *exceto as militares*". (Grifo nosso).

Nesta linha, é um engano crasso achar que somente o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública são as atividades típicas constitucionalmente desenvolvidas pelas polícias militares. Isto porque, conforme já relatado, quando da ressalva das policiais civis na apuração de crimes militares, essa função precípuamente constitucional de apurá-las é das forças militares.

Reforçando esta ideia, a apuração das infrações penais militares, conforme o art. 8º, alínea "a" do CPPM, é atribuição da polícia judiciária militar (Brasil, 1969): "*Compete à Polícia judiciária militar: a) apurar os crimes militares*, bem como os que, por lei especial, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria". (Grifo nosso).

Para tanto, o instrumento inquisitorial utilizado na investigação dos crimes militares é o Inquérito Policial Militar (IPM), cujos autos conjugam todos os elementos de prova coletados pela autoridade policial conforme disposto no CPPM (Brasil, 1969), *in verbis*:

> Art. 9º O inquérito policial militar é a *apuração sumária de fato*, que, nos termos legais, *configure crime militar*, e de sua autoria. Tem o caráter de instrução provisória, cuja finalidade precípua é a de *ministrar elementos necessários à propositura da ação penal* (Grifo nosso).

Nesse sentido, reforça Coimbra Neves (2018, p. 289):

> O *inquérito policial militar* é procedimento administrativo de polícia judiciária militar que *materializa*, por seus autos, as diligências e *provas produzidas na busca da demonstração de ocorrência ou não de um crime militar*, com indicação, se for o caso, de sua autoria. Todos os crimesmilitares, à exceção dos crimes de deserção e de insubmissão, em regra apurados por procedimentos próprios, pode ser objeto de apuração pelo inquérito policial militar (Grifo nosso).

Assim como no Inquérito Policial comum, o IPM é um instrumento inquisitorial para formação da "*opinio delicti do Parquet". Neste caderno inquisitorial*a prova da materialidade e indícios de autoria serão apresentados inclusive analisando-se elementos objetivos e subjetivos do tipo. Nesse contexto, o crime de Homicídio está previsto no CPM em seu art. 205 "matar alguém". Conformedescreveu ROSA (2014, p. 452):

> [...] o elemento objetivo desse crime está representado pelo verbo matar alguém, ou seja, tirar a vida de outra pessoa, civil ou militar. O elemento subjetivo é o dolo, ou seja, a vontade livre e consciente de matar alguém, o que se denomina na doutrina de *animus necandi*, ou seja, a vontade de matar outra pessoa.

Ora, se o militar mata alguém, um tipo penal previsto no CPM, em serviço ou em razão da função, sendo a vítima um civil ou militar, o fato subsume-se ao CPM nas formas do artigo 9º, como crime de natureza militar. Ademais, os elementos constitutivos do tipo serão apresentados ao longo do inquérito policial militar.

Destarte, é incompatível um juízo de valor prévio, antes mesmo do início das investigações de modo a definir o(s) elemento(s) subjetivo(s), a exemplo do dolo. Estes são justamente os elementos mais complexos a se conhecer, pois, dependem de uma avaliação combinada com os elementos objetivos do tipo e dos aspectos psicológicos do autor. Neste momento, se mostra a necessidade do IPM para apurar de forma sumária os fatos e não para criar ficções que venham a se moldar ou justificar interesses estranhos aos da persecução criminal.

Quando uma autoridade policial civil se lança à persecução penal de um crime contra a vida de civil, cometido por militar em serviço, precisa antes de qualquer apuração, determinar que já está definido o dolo. Portanto, indicar que o militar agiu com *animus necandi*, justificar uma teoria que alega a mudança da natureza do crime militar para comum e assim justificar a instauração de um inquérito policial civil, não tem embasamento jurídico. Trata-se de uma construção artificial, um ardil, para delegados de polícia civil instaurarem inquéritos para os quais não têm atribuição legal.

Tal artimanha encontra um fraco eco na lei 9.299/96, quando da movimentação da

competência de julgamento dos crimes militares, dolosos contra a vida de civil, da justiça militar para a justiça comum. Desta forma surgiu a interpretação de que esses crimes haviam perdido sua natureza militar. Ainda conforme Rosa (2014), é inegável a competência da justiça comum para o julgamento destes crimes, porém a apuração em fase de inquérito policial militar é da polícia judiciária militar, o mesmo vale para a lavratura do auto de prisão em flagrante, por força do CPPM.

3.2 A Lei 9.299/96.

O poder constituinte originário manteve o entendimento que já existia antes da Carta Magna de 1988, o qual previa que os crimes militares seriam investigados pela polícia judiciária militar. Posteriormente, o legislador editou a Lei 9.299/96, que foi claramente questionada quanto a sua aparente inconstitucionalidade. Esta foi dirimida, quando da entrada em vigor da EC-45 (Brasil, 2004), que alterou o § 4º do art. 125:

> § 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, *ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil*, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. (Grifo nosso).

Posteriormente, a Lei 13.491, de 13 de outubro de 2017, trouxe nova alteração ao art. 9º do CPM, quanto ao então parágrafo único, transformando-o em parágrafo 1º e incluindo o parágrafo segundo, onde se substituiu a expressão "justiça comum" por "tribunal do júri" (Brasil, 2017): "Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares contra civis, serão da competência do *Tribunal do Júri* [...]". (Grifo nosso)

Nota-se que todas as alterações no CPM e na CF se referem exclusivamente ao foro, ao juiz natural para os casos de crimes dolosos contra a vida de civil o que, segundo Alves-Marreiros (2015), a lei atribuiu a competência para apuração dos crimes dolosos contra a vida de civil ao tribunal do júri. Essa lei não tira a natureza de crime militar da hipótese dos crimes dolosos contra a vida de civil. Esse argumento é um sofisma, pois confunde competência e natureza do crime.

O Congresso Nacional dispôs de três oportunidades em que debateu e legislou sobre a matéria, conforme já citado. Pois bem, não é possível que o congresso tenha errado três vezes na edição de normativo penal e constitucional.

Não seria crível que o legislador ao deslocar o juiz natural dos crimes militares dolosos

contra a vida de civil, também desejou mudar a natureza do crime. Se assim o desejasse, mudaria a redação da lei 9.299/96, no seguinte teor: "Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares contra civil, *não são crimes militares*". Isto posto, não traria impacto constitucional e, ao alterar a natureza do crime, traria a reboque a alteração de foro.

Em outro giro, em análise ao CPPM, observa-se a mudança da redação do art. 82 (Brasil, 1969):

> *O foro* militar é especial, e, *exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil*, a ele estão sujeitos, em tempo de paz: [...] § 2º *Nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum*. (Grifo nosso)

Compreendendo essa dinâmica de um crime de natureza militar de competência do tribunal do júri, o legislador incluiu o § 2º para estabelecer o rito, o fluxo no processamento do IPM que apura o crime doloso contra a vida de civil. Com isso, podemos concluir que existe a compreensão por parte do legislador de que o crime é de natureza militar.

Na teoria do arquivamento indireto do IPM, implementada em alguns juízes de piso do TJM de São Paulo e Minas Gerais, após a análise desta justiça especializada, concluindo-se pelas excludentes, o IPM será arquivado. Se concluindo pela prática do crime de forma dolosa, os autos serão remetidos à justiça comum (o tribunal do júri), onde o juiz, de acordo com o rito estabelecido no CPP, poderá inclusive impronunciar o acusado, arquivando ou entendendo haver crime de natureza militar, remetendo novamente os autos à auditoria militar dos estados e do Distrito Federal.

Toda a celeuma gerada pela interpretação de que o crime doloso contra a vida de civil, praticado pelo militar estadual não é um crime de natureza militar e que, portanto, deve ser de apuração das polícias civis dos estados, cai por terra com a análise do art. 82 do CPPM.

Ainda tomando por base o argumento das polícias civis, temos observado casos em que inquéritos policiais (IPs) são instaurados na Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) e remetidos para a Auditoria Militar do Distrito Federal (AMDF/TJDFT). Ora, tal remessa se dá pelo fato de que é esta vara especializada que, por competência, julgará o feito. Então, o porquê de tais investigações se o foro competente é o da justiça militar? Estes crimes então não seriam de atribuição da PMDF investigar, por conta da competência da AMDF? Por conclusão, o argumento de que a mudança de foro modifica a natureza do crime não se sustenta.

3.3 A jurisprudência do STF sobre a investigação castrense nos crimes dolosos contra civil.

A Associação de Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1494, a qual tinha por finalidade provocar a declaração de inconstitucionalidade, do art. 82, §2º do CPPM, inserido pela Lei 9.299/96. Conforme se pode observar a ementa do Acordão (1997, p. 101):

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIMES DOLOSOS CONTRA A VIDA, PRATICADOS CONTRA CIVIL, POR MILITARES E POLICIAIS MILITARES - CPPM, ART. 82, § 2º, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI No 9299/96 – INVESTIGAÇÃO PENAL EM SEDE DE I.P.M. - APARENTE VALIDADE CONSTITUCIONAL DA NORMA LEGAL – VOTOS VENCIDOS - MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA. O Pleno do Supremo Tribunal Federal - vencidos os Ministros CELSO DE MELLO (Relator), MAURÍCIO CORRÊA, ILMAR GALVÃO e SEPÚLVEDA PERTENCE - entendeu que a norma inscrita no art. 82, § 2º, do CPPM, na redação dada pela Lei no 9299/96, reveste-se de aparente validade constitucional. (ADI 1494 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/1997, DJ 18-06-2001 PP-00002 EMENT VOL-02035-01 PP-00101).

Em votação que foi decidida com resultado estreito, com apenas um voto de diferença (5 a 4), conclui-se que o referido artigo se revestia de aparente constitucionalidade. O assunto trouxe à tona interpretações muito distintas, assim como a ADI revelou o contexto político ao redor da Lei 9.299/96.

O requerente (ADEPOL), apresentou informações oriundas do Palácio do Planalto onde o Presidente da República (PR) foi requisitado a prestar informações a respeito da validade da regra legal ora questionada (1997, p. 103):

> 13. [...] em virtude do exposto e de o artigo 8º, letra a, do decreto-lei número1002, de 1969, *ser compatível com a instituição do júri*, sendo defeso negar-lhe aplicação, posto que em vigor.
> 14. Persiste *reservada a polícia judiciária militar*, destarte, a apuração dos crimes dolosos contra a vida, cometidos *contra os civis* imputados aos servidores militares. (Grifo nosso)

Ratificando o entendimento, o Chefe do Executivo Federal, autoridade que sancionou e promulgou a lei, se manifestou no sentido de que a atribuição de polícia judiciária se reserva a polícia judiciária militar.

Em outro giro, o ministro Celso de Mello, relator da referida ADI, apontou que a intenção originária era modificar a natureza das infrações penais cometidas por policiais militares na atividade de policiamento ostensivo, assim deixando de ser crimes militares e se

tornando crimes comuns (1997, p. 103):

> [...] como decorrência dos trabalhos investigatórios promovidos por esta C.P.I. - que constatou gravíssima participação de membros da polícia militar na execução criminosa de crianças e adolescentes em nosso país -, *adveio a apresentação de projeto de lei destinado a descaracterizar, como delitos castrenses, os ilícitos penais cometidos por policiais militares no exercício da função de policiamento ostensivo***,** para viabilizar o julgamento desses agentes públicos por órgão competente (inclusive o tribunal do júri) vinculado a justiça comum. (Grifo nosso)

O relator ainda cita outra manifestação do PR, desta vez requisitado pelo Ministro Nelson Jobim, onde o presidente faz críticas à redação da norma e a natural interpretação que se dá ao texto legal, *in verbis* (pag. 108):

> 5. Convém esclarecer que, muito embora o projeto de lei acima referido estivesse *eivado de imperfeições redacionais* que, por si só, *ensejariam seu desacolhimento*, o fim por ele visado não permitiu que o poder executivo postergasse a solução desse problema, com o veto ao Projeto de Lei nº 2.801, de 1992, para o subsequente encaminhamento de outra propositura legislativa. [...] 8. o teor do parágrafo único acrescido ao art. 9º do Código penal Militar causa espécie ao leitor. Por essa norma, compete à justiça comum o processo e julgamento de crimes dolosos contra a vida de civil praticados por militar, *delito esse militar*, já que se insere esse parágrafo no bojo do artigo que assim considera determinadas condutas. (Grifo nosso)

Esta nova manifestação do PR, aponta que a lei, segundo a sua interpretação, estaria cheia de imperfeições. Porém, esse texto nunca foi corrigido de forma a retirar, da competência da justiça militar estadual, a primeira análise do dolo e, tampouco, de se retirar, a qualquer momento, a atribuição investigativa da polícia judiciária militar passados mais de 25 anos.

Como vemos a seguir, ainda em face da manifestação do presidente sobre os fatos, esta autoridade fala sobre a inconstitucionalidade da lei (1997, pag. 108): "10. Como admitir-se, então, a nova lei, se a *inconstitucionalidade* é um vício insanável?" (Grifo nosso).

Ainda em sede da sua manifestação, o Chefe Máximo do Executivo faz críticas ao legislador que poderia ter se valido de um texto mais simples, onde apenas retiraria a natureza militar do crime doloso contra a vida civil, e, assim, traria a competência natural a justiça comum (1997, pag. 109).

> 11. [...] O legislador excluísse os crimes dolosos contra a vida de civil praticados por militar do conceito de crime militar, sem qualquer referência àjustiça comum, porque a ela *passará automaticamente a competência do processamento e julgamento de crimes* que não mais integra o conceito de crime militar. (Grifo nosso).

Outro apontamento feito foi a respeito da insegurança jurídica de um possível pré-julgamento do elemento subjetivo do tipo, seja ele na fase de inquérito policial civil ou militar,

vejamos (1997, pag. 109):

> 12. Além do mais, não foi prudente a lei, ao fixar a competência do juízo em razão do elemento subjetivo da conduta, até mesmo porque, *não se define de modo claro qual o momento processual em que isso irá ocorrerá e a quem caberá decidir sobre essa questão*. Pela redação do § 2º do art. 82 do Código de Processo Penal Militar, pressupõe-se, inclusive, um pré-julgamento na fase do inquérito o que poderá acarretar *insegurança jurídica* (Grifo nosso).

Em contrapartida, o Ministro Celso de Mello em sua relatoria expõe sua preocupação sobre os crimes cometidos por militares contra civis, onde a investigação é conduzida por militares. (1997, pag. 110,111 e 112):

> Vê-se, desse modo, senhor presidente, que razões de ordem política e doutrinária ou motivos de caráter corporativo e estamental não podem justificar que se dispense a qualquer organismo policial tratamento diferenciado que assegura a seus agentes o inaceitável privilégio da *investigação reservada e de justiça doméstica*. [...] é inaceitável que a polícia se converta em um instrumento de suplício das pessoas, mesmo daquelas que figuram como suspeitas ou acusadas da prática de qualquer ato criminoso dispensando-lhes tratamento cruel, degradante e humilhante que só faz revelar [...] *uma sombria vocação para a prática criminosa da violência arbitrária*. (Grifo nosso).

Ademais, a quem caberia a atribuição de investigar crimes praticados pelos próprios policiais civis? Estes não seriam corporativistas, a ponto de proteger seus integrantes? Não seria interessante que outra força policial tivesse então atribuição para investigar os delitos praticados por policiais civis, a fim de trazer lisura à investigação? Esses questionamentos fundamentam a tese em contrário do relator da ADI e dos Delegados de Polícia.

O Ministro Relator cita ainda crítica apresentada pelo Deputado Hélio Bicudo (PT-SP) a respeito da Lei 9299/96 (1997, p. 119): "[..] *o inquérito permanecerá sobre a responsabilidade da autoridade policial militar*, mesmo em se tratando *de crime doloso contra a vida*, que, pela alteração contida no próprio projeto é da competência da justiça comum [...]." (Grifo nosso)

Em sentido contrário, o Ministro Marco Aurélio aborda aspectos que apontam para a segurança de inquéritos policiais militares que apuram crimes dolosos contra a vida, bem como os mecanismos de controle (1997, p. 125):

> Atravessamos uma quadra muito infeliz no tocante à Polícia Militar, em que fatos inimagináveis vieram a público, escandalizando, a mais não poder, a sociedade. Todavia, *não podemos deixar de reconhecer que a segurança, em si, também é proporcionada, a essa mesma sociedade pela Polícia Militar; não podemos olvidar o princípio da razoabilidade, sempre a conduzir a presunção não do extraordinário, não do excepcional, não de posições tendenciosas, mas aquelas de padrão médio, o*

> *padrão do homem médio*. Não coloco, de forma alguma, sob suspeição a atuação da Polícia Militar. Creio que os fatos ocorridos devem merecer o crivo mais severo possível. Todavia, não posso assentar, de início, que, *tendo começado o inquérito*, o qual visa a apuração sumária do fato - e o preceito atacado não revela que ele somente será remetido à justiça comum após a conclusão -, *no âmbito da polícia militar será o inquérito viciado*, em que pese a *atuação de um outro órgão* junto à Justiça Militar que é o *Ministério Público*. Acredito na fiscalização do meu órgão de origem, em se cuidando dos diversos segmentos.
> Há um outro dispositivo, no código de processo penal militar que cola segurança à apuração dos fatos. Refiro-me a *impossibilidade de arquivamento pela autoridade policial*. Creio que a concessão de liminar a esta altura, *não prestará obséquio a almejada segurança jurídica*, sempre muito cara numa sociedade democrática. *Levará, sim, há uma descrença maior no aparelho policial-militar*. Tomo o parágrafo segundo em exame como a conduzir a convicção de que, ocorrido um fato a envolver policial militar - *elemento e natureza objetiva* -, *deve-se* ter a instauração inicial do *inquérito no âmbito militar*. O homicídio, a apuração de indícios da ocorrência, está sempre no âmbito subjetivo, isso considerado o *dolo*. (Grifo nosso)

Ratificando o entendimento sobre a investigação na esfera militar, o Ministro Carlos Veloso aborda que é desejo da lei que o primeiro exame do elemento subjetivo, dolo, ocorra na justiça militar, compreendendo assim que a investigação é uma atribuição, no caso em comento, da polícia judiciária militar (1997, p. 128):

> É dizer, a Lei 9.299, de 1996, *estabeleceu que à Justiça Militar competirá exercer o exame primeiro da questão*. Noutras palavras, a Justiça Militar dirá, por primeiro, *se o crime é doloso ou não*; se doloso, encaminhará os autos do inquérito policial militar à Justiça comum. Registre-se: encaminhará os autos do inquérito policial militar. *É a lei*, então, que deseja que as investigações sejam conduzidas, por primeiro, pela *Polícia Judiciária Militar*. É claro que o exame primeiro da questão - se doloso ou não o crime praticado contra civil - *não é um exame discricionário isento de controle judicial* (...). Posta a questão em tais termos, força é concluir que a *polícia civil não pode instaurar, no caso, inquérito*. O inquérito ocorrerá por conta da Polícia Judiciária Militar, *mediante inquérito policial militar*. Concluído o IPM, a Justiça Militar decidirá, remetendo os autos à Justiça comum, se reconhecer que se trata de crime doloso praticado contra civil. (Grifo nosso).

Na mesma linha, o Ministro Sydney Sanches se manifestou pela constitucionalidade do art. 82 § 2º (1997, p. 131):

> Sr. presidente, ao meu ver, o § 2º do art. 82 da lei nº 9.299, 07.08.1996 *impõe a instauração de inquérito policial militar sempre que houver a suspeita de que um militar haja praticado o crime doloso contra a vida de civil*. Se no inquérito os elementos informativos forem no mesmo sentido será obrigatória a remessa dos autos à justiça comum. *Boa ou má, foi a opção do legislador que não considero inconstitucional*. [...] (Grifo nosso).

Confirmando a direção de raciocínio, o Ministro Néri da Silveira também concluiu pela atribuição da polícia judiciária militar, apontando que qualquer crime cometido por um policial militar deverá ser apurado pela polícia judiciária militar. Entretanto, o Ministro vai além, e se aprofunda no cerne das alterações da Lei 9.299/96, qual seja, a quem compete instaurar a ação

e a quem compete processar e julgar os crimes dolosos contra a vida de civil (1997, p. 134):

> O determinado pela lei foi, portanto, que, nessas circunstâncias, em que *haja um policial militar praticado determinado delito* - que pode até envolver um homicídio doloso, pode envolver meras lesões corporais, pode se tratar de um outro crime que não esteja na competência da justiça comum -, o *inquérito se instaure no âmbito da corporação militar, assim como vinha sendo feito*. Identificado, desde logo, o fato como homicídio doloso, o que importa é saber é quem tem a competência para instaurar ação, isto é, *qual é o ministério público competente: o Ministério Público Militar ou o Ministério Público junto à justiça comum? Qual é o juiz competente: a Auditoria Militar Estadual ou Juiz de Direito?* Aí surgem os aspectos efetivamente relevantes. Mas, o que a lei disse é que o *inquérito deve ser feito como vinha sendo anteriormente e encaminhado à justiça comum*, em se tratando de homicídio doloso, sendo este, a meu ver, o conteúdo, a extensão da norma (...) (Grifo nosso).

Por derradeiro, o Min. Sepúlveda Pertence, então presidente do STF, apesar da maioria já formada, manifestou seu voto onde aborda o aspecto da classificação do fato "bruto" pela autoridade policial. Declarou que este fato é bastante complexo, citando julgado anterior, em que uma autoridade judiciária fez o mesmo movimento de julgar previamente um fato, com base em um único elemento objetivo do tipo. O Ministro concluiu que a lei primou pela instauração de um IPM nos casos de crimes dolosos contra a vida de civil (1997, p. 137):

> [...] Que a classificação de um fato bruto, logo que chega ao conhecimento da autoridade policial, seja ela civil ou militar, é uma classificação provisória, sujeita a todas as revisões, e que, obviamente, *não vincula*, nem o *Ministério Público, nem autoridade judiciária* incumbida do recebimento ou rejeição da denúncia ou da declinação de competência. Não obstante existe - e cotidianamente se pratica - essa classificação do fato bruto pela autoridade policial, civil ou militar. Há poucos dias, o recordávamos nesta sala para *suspender* uma inusitada *portaria do Secretário de Segurança do Rio de Janeiro*, que determinava às autoridades policiais civis daquela unidade da federação que *autuassem*, na *lei de segurança nacional*, quem fosse encontrado portando *armas privativas das Forças Armadas* (MCADIn 1489) [...] Por outro lado, a lei que estamos a examinar não determina que apenas enquanto não esclarecido devidamente os fatos seja instaurado o inquérito policial militar: o que nela *expressamente está dito ou o que dela necessariamente resulta, é que - ainda quando não haja o menor laivo de dúvida sobre a existência de um crime doloso contra a vida de civil - se instaure o IPM*. Repito, *ainda que não haja a menor dúvida quanto ao caráter doloso do crime contra a vida praticado pelo miliciano.* (Grifo nosso).

O ministro ainda aborda a dificuldade em face da portaria de instauração de inquérito definir se há ou não dolo (1997, p. 138):

> E só quem nunca teve, por contingências da vida ou profissionais, de viver ou de tomar conhecimento de um fato bruto, antes de sua redução a papel, no primeiro contato com o aparelho penal do Estado, na portaria, no livro de ocorrência de uma delegacia de polícia, *pode negar que existam fatos em que não há nenhuma dúvida quanto a isso*. Ora, não havendo dúvida alguma quanto a inexistência do crime militar - hipótese que, nos crimes dolosos contra a vida, a lei reduziu à de inexistência do dolo - o que se

> tem é a determinação de que, *não obstante o crime seja induvidosamente doloso* - o quanto possa sê-lo, é claro, nesse exame preliminar - *o que se abrirá é um IPM, com as consequências relevantes da natureza coercitiva daí decorrentes*. Não se trata de impedir a apuração do fato [...].O problema é o inquérito policial, que não é uma mera apuração, mas pressuposto condicionante de uma série de constrangimentos. *Não obstante, ainda na hipótese de evidentemente não haver sequer suspeita de crime militar segundo a lei questionada, essa relevante função entregue a polícia judiciária militar*. (Grifo nosso).

Podemos observar que a Lei 9.299/96 trouxe a interpretação de que a apuração dos crimes cometidos por militares, leia-se aqui policiais militares, mesmo que dolosos contra a vida de civil, ocorre, em exame preliminar, por um Inquérito Policial Militar (IPM), onde a avaliação do elemento subjetivo – dolo –, por sua vez, será apreciado na Justiça Militar. Tal é a interpretação do STF.

Ao se analisar os votos do acórdão da ADI nº 1.494-DF, principalmente, aqueles votos em que os integrantes da corte manifestaram, é possível perceber que aqueles que entendem pela inconstitucionalidade da Lei 9.299/96 o fazem por entender inconstitucional o exame preliminar, de um crime julgado na justiça comum, ocorrer por meio de um IPM. Em sentido oposto, aqueles Ministros que entenderam constitucional a referida lei, interpretam que essa foi a vontade do legislador, um exame preliminar na justiça militar estadual em face da análise do inquérito policial militar.

Em decisão mais recente, o Min. Edson Fachin, no RE 1146235/SP, em julgamento datado de 17/12/2018, reforçou o entendimento da análise prévia da justiça militar acerca do Inquérito Policial Militar nos crimes dolosos contra a vida praticados por policial militar contra civis. Esta decisão reforça a tese de não mudança da natureza do crime, conforme se observa na ementa:

> Decisão: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo (eDOC 10, p. 169), assim ementado: POLICIAL MILITAR - RECURSO EM SENTIDO ESTRITO
> - INTERPOSIÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA DECISÃO DO JUIZ DE DIREITO QUE INDEFERIU O PEDIDO PARA ENCAMINHAMENTO DO FEITO À VARA DO JÚRI - EXAME EFETUADO PELA JUSTIÇA MILITAR QUE RECONHECEU INEXISTIR CRIME MILITARDOLOSO COMETIDO CONTRA A VIDA DE CIVIL RECURSO QUE NÃO COMPORTA PROVIMENTO - DECISÃO POR MAIORIA DE VOTOS. **A**
> *Justiça Militar é competente para efetuar a análise prévia do cometimento de crime apurado pela polícia judiciária militar*. Legislação que prevê o encaminhamento dos autos ao Tribunal do Júri apenas quando do reconhecimento da existência de crime militar doloso praticado contra a vida de civil. Exame efetuado pela Justiça Militar que verificou a existência de excludentes de ilicitude. Legítima defesa e estrito cumprimento do dever legal. O controle externo exercido pelo Ministério Público sobre a atividade policial não é afetado pela referida decisão. Os embargos infringentes foram desprovidos. No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, a, da CF, aponta-se violação ao art. 129, I, da CF. Alega-

> se que o acórdão recorrido, ao manter a decisão do Juiz Militar (que determinou o arquivamento do inquérito militar e indeferiu pedido de envio dos autos à Justiça Comum), violou a função institucional do Ministério Público de promover, privativamente, a ação penal pública, interferindo, assim, indevidamente na *opinio delicti do Parquet*, único órgão competente para requerer o arquivamento do inquérito policial. Busca-se o provimento do recurso a fim de que seja determinado o encaminhamento do inquérito policial militar à Justiça Comum para que os recorridos, todos militares, sejam processados e julgados perante o Tribunal do Júri pela prática de crime doloso contra vida de civil. É o relatório. A irresignação não merece prosperar**.** *Verifico que o Tribunal decidiu a um só tempo que: a) a Justiça Militar estadual é competente para exercer um juízo prévio acerca da configuração ou não de crime doloso praticado por militar contra a vida de civil e, na hipótese de exercer juízo positivo (ou seja, entender que houve prática de crime doloso contra a vida de civil), encaminhar os autos ao Tribunal do Júri e b) o Juiz Militar, após concluir que não houve crime doloso, poderá determinar o arquivamento do inquérito policial militar, independente de haver requerimento do Ministério Público nesse sentido*. Observo, inicialmente, que o recorrente impugna somente a segunda matéria assentada no acórdão recorrido, arguindo que o arquivamento indireto implicou violação às atribuições constitucionais do Ministério Público. O Tribunal, por sua vez, analisou a questão nestes termos: No que diz respeito especificamente ao arquivamento do inquérito policial militar sem requerimento do Ministério Público, configurando-se aí o denominado "arquivamento indireto" e/ou "arquivamento de ofício", a posição sustentada pelo Juiz de Direito da lª Auditoria Militar no ato jurisdicional atacado mostra-se suficientemente fundamentada, conforme pode ser verificado mais especificamente às fls. 638/641 e 705v/708v dos autos, não merecendo qualquer reparo, se mostrando inaplicável ao caso tanto o disposto no artigo 28 do Código de Processo Penal quanto o previsto no artigo 397 do Código de Processo Penal Militar. Como se vê, o Tribunal decidiu pela inaplicabilidade do art. 28 CPP e do art. 397 do CPPM ao caso,refutando a tese da acusação, que defendia a impossibilidade de o Juiz proceder ao arquivamento indireto, com base na aplicação analógica dos referidos dispositivos. Desse modo, eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo Tribunal a quo demandaria o reexame da legislação aplicada à espécie (CPP e CPPM), o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a configuração de ofensa reflexa à CF. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 17 de dezembro de 2018. Ministro Edson Fachin Relator Documento assinado digitalmente (STF - RE: 1146235 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 17/12/2018, Data de Publicação: DJe-272 19/12/2018). Grifei

Interessante observar nos julgados do STF que mesmo as decisões recentes em contrário quanto o arquivamento indireto do IPM, ratifica-se as atribuições de polícia judiciária militar. Isto porque, somente as autoridades militares têm atribuição para instaurar estes cadernos investigativos. É o que se observa no RE nº 1353405/SP, de relatoria do Min. Nunes Marques (Brasil, 2021):

> [...] Tal o contexto, verifico que razão assiste à parte recorrente. Constato, da análise dos autos, que o acórdão recorrido manteve decisão proferida pelo Juízo da Justiça Militar estadual que, ao reconhecer hipótese de excludente de ilicitude, efetuou o arquivamento indireto de inquérito policial militar, no que toca à apuração de suposto crime doloso contra a vida praticado por policial militar contra civil. Destaque-se, como bem sustentou *o Ministério Público do Estado de São Paulo*, que este Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que *cabe ao Tribunal do Júri* decidir sobre excludente de ilicitude, em caso de crime doloso contra a vida cometido por policial militar contra civil, *não sendo permitido ao Juízo da Justiça Militar estadual*

> *efetuar o trancamento do inquérito policialmilitar e abster-se de remeter os autos ao Juízo competente. [...] 1. A competência constitucional do Tribunal do Júri, nos crimes dolosos contra a vida de civil praticado por militar***,** prevista no art. 125, § 4º, da Constituição Federal, possui caráter especial em relação à competência da Justiça castrense, de modo que, em tais hipóteses, *caberá ao Juízo Militar encaminhar os autos do inquérito policial militar à Justiça comum, nos termos do art. 82, § 2º, do Código de Processo Penal Militar, Juízo este competente para, no exercício da sua Jurisdição, apreciar eventual existência de causa excludente de ilicitude.* STF - RE: 1353405 SP -SÃO PAULO, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 17/12/2021. Grifei

Como veremos adiante o texto da lei não foi corrigido, como o legislador ainda optou pelo caminho de alteração constitucional para trazer a lei 9.299/96 à constitucionalidade, como de fato ocorreu por meio da Emenda Constitucional (EC) 45/2004.

3.4 Emenda constitucional nº 45 (EC-45).

A Lei 9.299/96, como citado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, no relatório da ADI 1.494-DF (1997, p.108), decorre da crença da impunidade de sujeição dos policiais infratores ao foro especial militar. Diante disto, se exigiu urgente reformulação das leis substantivas e adjetivas, de maneira a atribuir à justiça comum o processo e julgamento desses crimes.

Como o próprio presidente citou, essa lei foi aprovada em meio ao frenesi da "urgência" que exigia a matéria. Porém, conforme já relatado, essa mesma urgência deu origem a um texto inconstitucional, pois a lei ordinária não poderia agir sobre matéria constitucional. E novamente, citando o Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso no relatório da ADI 1.494-DF (1997, 108), "Como admitir-se, então, a nova lei, se a inconstitucionalidade é vício insanável?"

A esta altura o leitor já percebeu uma incongruência, pois a ADI 1.494-DF questionava a constitucionalidade da redação do novo § 2º do art. 82 do CPPM, incluído pela Lei 9.299/96, redação que o STF entendeu que gozava de aparente constitucionalidade, porém em momento algum a ADEPOL questionou a constitucionalidade do parágrafo único do art. 9º CPM que estava em patente inconstitucionalidade, e por que isso aconteceu? É simples, as alterações no CPM atendiam aos interesses bairristas dos delegados de polícia, enquanto as alterações no CPPM colocavam freio à atuação das polícias civis e federal na apuração dos crimes dolosos contra a vida de civil.

Alves-Marreiros, (2015, p. 141), consegue sintetizar com clareza as ações da ADEPOL:

> O argumento principal seria que, ao dispor a lei que são de competência do Tribunal do Júri, essa lei tira a natureza de crime militar da hipótese. Mas a questão não se

> resolve bem assim. *Esse argumento confunde competência e natureza do crime* e não explica a razão pela qual uma competência definida na Constituição Federal seria preterida por uma definida na lei ordinária.

O que percebemos é que a EC-45/2004, alterou também o § 3º do art. 125, incluindo os juízes de direito no primeiro grau da Justiça Militar Estadual, o que anteriormente era composto apenas pelos conselhos de justiça. A mesma emenda constitucional incluiu o § 5º no art. 125 o qual estabeleceu que (Brasil, 2004): "*Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis* [...] (Grifo nosso).

A EC-45 certamente dirimiu esse sentimento de justiça doméstica ao inserir a nomenclatura "juiz de direito" na justiça militar estadual, atribuindo a ele o processo e julgamento singular dos crimes cometidos contra civil, além, é claro, da tão controversa mudança de competência da justiça militar para justiça comum prevista no § 4º do art. 125.

Mas observe, se a EC-45 tivesse sido promulgada no ano de 1996, antes da Lei 9.299/96, sem deslocar a competência da justiça militar para a justiça comum, já seria suficiente a inclusão de um juiz de direito na justiça militar para mitigar o sentimento de julgamento doméstico, pois, haveria um juiz de direito julgando singularmente os militares por crimes militares na justiça militar.

Por derradeiro, poder-se-ia até pensar que a mudança legislativa para o Tribunal do Júri levou em conta a maior eficiência em relação à justiça castrense. Ocorre que esse argumento é falacioso. Nesse sentido, Neves (2021, p. 634):

> Ademais, acentuando o irracional *discrimen*, a transferência de julgamento para o Tribunal do Júri parte da falsa compreensão de que existe maior ineficiência da Justiça Militar ou, se preferirem, maior eficiência do Tribunal do Júri, o que, em verdade, torna-se um argumento falacioso, sem amparo científico: - primeiro, equivocados aqueles que pretendem atrelar eficiência ao maior número de condenações [...]; - a celeridade, [...] significa o fim do processo em um menor espaço de tempo, atendendo ao anseio por justiça; - no que concerne à justiça das decisões, há que se apontar o decréscimo em qualidade dos julgamentos de competência do Tribunal do Júri [...]; - outrossim, o julgamento pelo Tribunal do Júri está suscetível à teatralidade que não afeta o Conselho de Justiça das Justiças Militares.

Na verdade, as justiças militares conseguem se debruçar com maior amplitude aos meandros da caserna, trazendo justiça, com eficiência, aos casos concretos.

3.5 Das alterações na legislação penal e processual penal militar desde a lei 9.299/1996 até a lei. 13.491/2017, uma breve análise.

Desde o Projeto de Lei nº 2.801 de 1992, que deu origem a Lei 9.299/96, havia um

sentimento entre alguns parlamentares de que o objetivo dessa norma que estaria por vir deveria ser o de transformar todos os crimes cometidos pelas polícias militares em crimes comuns, para que fossem julgados pela justiça comum. Ocorre que a promulgação da Lei 9.299/96 não trouxe essa ideia, como já vimos antes. O congresso não alterou a natureza do crime militar doloso contra a vida de civil e muito se discutiu sobre a possibilidade de erro na redação.

Fica evidente que o legislador não tinha a intenção mudar a natureza do crime militar e isso graças bem jurídico tutelado pela legislação militar, como podemos ver. Recorrendo mais uma vez a Nucci, 2021 (p.16):

> O Código Penal Militar tutela, igualmente, variados bens jurídicos, porém, sempre mantendo escalas: num primeiro plano, por se tratar de ramo específico do direito penal, tem por bem jurídico constante, presente em todas as figuras típicas, de modo principal ou secundário, *o binômio hierarquia e disciplina* **[...]** num segundo plano, não menos relevante, os demais, como vida, integridade física, honra, patrimônio etc. **(**Grifo nosso**)**

No mesmo sentido, Neves e Streifinger (2021, p. 1202):

> Cabe aqui ressaltar que, sendo o sujeito passivo um civil, no âmbito das Justiças Militares Estaduais, com a edição da Lei n. 9.299, de 7 de agosto de 1996, da Emenda Constitucional n. 45/2004 e da Lei n. 13.491, de 13 de outubro de 2017, a competência de apreciação deste crime, quando doloso, será do Tribunal do Júri. Discussão à parte sobre a constitucionalidade dessa primeira norma, o crime em questão, mesmo tendo como vítima um civil, continua sendo militar, devendo ser apurado pela polícia judiciária militar.

O legislador entende que é fundamental tutelar os pilares das instituições militares, hierarquia e disciplina, por meio de legislação e polícia judiciária próprias. Nesse sentido, no ano de 2017 foi promulgada a Lei 13.491, que alterou novamente o art. 9º do CPM, em seu inciso II: "Consideram-se crimes militares, em tempo de paz: [...] II – os crimes previstos neste Código e os *previstos na legislação penal*, quando praticados" [...] (grifo nosso).

Desta vez, o legislador ampliou o rol de crimes militares, trazendo a figura dos crimes militares por extensão ao incluir os crimes previstos na legislação penal comum para a esfera dos crimes militares. Crimes como "tortura" ou "lavagem de dinheiro" agora, quando cometidos de forma a se relacionarem à atividade policial, serão apurados pela polícia judiciária militar, processados e julgados pela justiça militar estadual.

É possível ver que desde a promulgação da Lei 9.299/96 até hoje, a postura do legislador sempre foi de manter a natureza militar dos crimes cometidos por policiais militares em razão de suas funções de agente público, desta forma, apurados por uma polícia judiciária militar. Tal

fato decorre da importância da tutela dos bens jurídicos mais caros às instituições militares, hierarquia e disciplina.

4 CONCLUSÃO

Como resultado da CPI que apurava o extermínio de jovens, foi apresentado o projeto de lei 2.801/82 dando origem a lei 9.299/96 que, dentre outros fatores, transferiu a competência de julgamento dos crimes militares dolosos contra a vida de civil para a justiça comum, teve aí início um intenso debate que questionava a natureza desses crimes quando julgados pela justiça comum, se seriam ou não crimes militares.

Desde a gênese do projeto de lei, a intenção era desclassificar a natureza militar dos crimes cometidos por policiais e, desta maneira, movimentar a competência de processar e julgar esses crimes para a justiça comum, porém, o resultado final, a própria lei 9.299/96, não caminhou nesse sentido. Todas as alterações no projeto culminaram na redação mais óbvia: o crime é militar. Parlamentares que criticaram a redação final, demonstraram sua insatisfação diante do texto que deixa claro a natureza militar do crime.

Os ministros do STF que julgaram a ADI 1.494, deixaram claro que a interpretação que a redação trazia era de que os crimes dolosos contra a vida de civil, cometidos por militares, seriam da esfera de atribuição investigativa da polícia judiciária militar com processo e julgamento na justiça comum, logo, eram crimes militares julgados na justiça comum.

Até mesmo o posicionamento do STF e demais tribunais superiores de que as duas polícias judiciárias, militar e civil, podem conduzir a investigação, só reforçam a natureza militar do crime, pois à polícia judiciária militar só cabe a apuração das infrações penais militares. É importante relembrar que essa competência é advém de uma exclusão constitucional das atribuições da polícia civil,que é a polícia judiciária ordinária dos Estados.

Quando observamos delegados de polícia civil instaurando inquéritos para investigar intervenção policial com resultado de morte e, de pronto, já definem o fato como doloso, nada mais é do que um ardil, um artifício para tentar avocar a atribuição de polícia judiciária que, no caso em questão, será exercida de forma paralela à polícia judiciária militar. Tal situação sobrecarrega o aparelho do Estado com duas investigações, submete o militar a um constrangimento dobrado, para, no fim, poder se concluir que não havia dolo na conduta, a exemplo de uma lesão corporal seguida de morte, o que seria competência da justiça militar estadual.

O congresso legislou sobre o tema em três oportunidades distintas, a primeira foi a lei

9.299/1996 a segunda foi a EC-45/2004 e a terceira foi a lei 13.491/2017. Nas três oportunidades bastaria uma simples redação: "não são crimes militares os crimes contra a vida de civil" para, de uma vez por todos, encerrar a discussão sobre os crimes cometidos por militares contra vida de civil ser ou não de natureza militar. O que de fato aconteceu foi que o legislador não retirou a natureza do crime militar e, por consequência, a atribuição de polícia judiciária militar na apuração desses crimes, pelo contrário, o legislador manteve a atribuição investigativa dos crimes dolosos contra a vida de civil, como ampliou o rol de crimes investigados pela polícia judiciária militar com a promulgação da lei 13.491/17.

Fica claro que a atribuição da apuração dos crimes dolosos contra a vida de civil, perpetrados por policiais militares, nunca deixou de ser da polícia judiciária militar, apesar das interpretações dos tribunais superiores de que as polícias civis podem fazer um inquérito paralelo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES-MARREIROS, ADRIANO, *et al.* Direito Penal Militar**,** Teoria crítica e prática, São Paulo: MÉTODO, 2015.

ASSIS, JORGE CESAR DE. Comentários ao código penal Militar; parte especial. 2ªedição, Curitiba: JURUÁ, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 24/04/2022.

_____. Decreto - Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>Acessado em: 24/04/2022.

_____. Decreto - Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm> Acessado em: 24/04/2022.

_____. Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017. Disponível em: <http:// http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm> Acessadoem 20/04/2022.

_____. Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996. Disponível em: <http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9299.htm> Acessado em 20/04/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.494 DISTRITO FEDERAL. Medidaliminar, impugnando o § 2º do art. 82 do CPPM, com redação dada pela lei 9.299/96.Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2001]. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14700440/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1494-df/inteiro-teor-103092778?s=paid>. Acesso em:26/05/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal - RE: 1146235 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 17/12/2018, Data de Publicação: DJe-272 19/12/2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/661090689/recurso-extraordinario-re-1146 235-sp-sao-paulo>. Acesso em 26/05/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal - RE: 1353405 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 17/12/2021. DISPONÍVEL EM: < https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1162384707/stf-10-01-2022-pg-561>. Acessoem: 26/05/2022.

COIMBRA NEVES, CÍCERO ROBSON E STREIFINGER, MARCELLO. Manual de Direito Penal Militar. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

COIMBRA NEVES, CÍCERO ROBSON E STREIFINGER, MARCELLO. Manual de Direito Penal Militar – Volume Único - 5ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

NEVES, CÍCERO ROBSON COIMBRA. Manual de Direito Processual Penal Militar.3. ed. São Paulo: Saraiva, 1078p, ISBN 9788553172009, 2018.

NEVES, CÍCERO ROBSON COIMBRA. Manual de Direito Processual Penal Militar. 5. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

NUCCI, GUILHERME DE SOUSA. Código de Processo Penal Militar Comentado. Disponível em: Minha Biblioteca, 3ª edição. Grupo GEN, 2019.

NUCCI, GUILHERME DE SOUSA. Código Penal Militar Comentado. Disponível em: Minha Biblioteca, 4ª edição. Grupo GEN, 2021.

ROSA, PAULO TADEU RODRIGUES. Código Penal Militar Comentado – Partegeral e parte especial. 3ª edição. Belo Horizonte. Líder, 2014.

APLICAÇÃO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS AO PLANEJAMENTO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: ESTUDO DE CASO DA PMDF

Jerônimo Araújo de Deus Vieira[1]

Djalma Mendes Junior[2]

Roberto Rabelo de Castro[3]

Franklin Popov[4]

Wellington da Costa Lange[5]

RESUMO

A área de Tecnologia da Informação e Comunicação da Polícia Militar do Distrito Federal possui função vital e estratégica para a segurança pública do Distrito Federal e está inserida em um ambiente complexo e dinâmico. Sua atuação é norteada por documentos oficiais que consolidam o planejamento estratégico e tático dessa área tecnológica. Nesse contexto, esta pesquisa descritiva tem por objetivo verificar se há adequação da metodologia de planejamento estratégico por cenários na área proposta, ja que é entendido comumente como de nível tático e não estratégico. Para tanto, serão utilizados documentos oficiais norteadores da área de Tecnologia de Informação e Comunicação da Polícia Militar do Distrito Federal. A pesquisa se justifica ao contribuir com o desenvolvimento de base teórica para subsidiar os estudos e suas aplicabilidades a esta importante área corporativa da Polícia Militar, bem como a identificação de pontos de melhoria à luz de metodologia de planejamento estratégico por cenários, de forma a tornar os processos menos reativos e de curto prazo e mais estratégicos. A metodologia utilizada foi a de estudo de caso com base em análise documental e revisão da literatura. Os resultados apontam que a PMDF, a considerar sua área de atuação, possui um plano Estratégico baseado em cenários prospectivos. Mas, a área de TIC não possui um plano estratégico específico. O documento norteador da TIC da PMDF é o PDTIC, ou seja, a Estratégia de TIC é desenvolvida diretamente no PDTIC, que é elaborado a partir da metodologia do SISP e tem duplo alcance: estratégico e diretivo.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Planejamento de Tecnologia da Informação e Comunicação; Cenários Prospectivos. PMDF.

[1] Mestrando em Governança, Tecnologia e Inovação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Atua com governança, gestão, projetos, aquisições e planejamento orçamentário de TIC, e gerenciamento de projetos estratégicos na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).

[2] Mestre em Linguística pela Universidade de Brasília. Mestrando em Governança, Tecnologia e Inovação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). É Especialista em Gestão Educacional e em Avaliação Educacional. Atualmente, atua com governança, gestão, projetos, aquisições e planejamento orçamentário de TIC na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).

[3] Mestrando em Governança, Tecnologia e Inovação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Atua com governança, gestão de projetos, aquisições e contratos de TIC, gestão de serviços de infraestrutura de TIC na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).

[4] Mestrando em Governança, Tecnologia e Inovação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Atua com governança, gestão de projetos, aquisições e contratos de TIC, gestão de da estrutura de atendimento ao usuário de TIC na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).

[5] Mestrando em Governança, Tecnologia e Inovação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Atua com governança e gestão de projetos e sistemas estruturantes da PMDF.

APPLICATION OF PROSPECTIVE SCENARIOS TO INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY PLANNING: PMDF CASE STUDY

ABSTRACT

The Information and Communication Technology area of the Military Police of the Federal Districthas a vital and strategic function for the public security of the Federal District and is inserted in a complex and dynamic environment. Its performance is guided by official documents that consolidate the strategic and tactical planning of this technological area. In this context, this descriptive research aims to verify if there is adequacy of the strategic planning methodology by scenarios in the proposed area, since it is commonly seen as a tactical and not strategic level. For this purpose, official documents guiding the area of Information and Communication Technologyof the Military Police of the Federal District will be used. The research is justified by contributingto the development of a theoretical basis to support the studies and their applicability to this important corporate area of the Military Police, as well as the identification of points of improvement in the light of the strategic planning methodology by scenarios, in order to make theless reactive and short-term and more strategic processes. The methodology used was the case study based on document analysis and literature review. The results indicate that the PMDF, considering its area of activity, has a Strategic plan based on prospective scenarios. However, the ICT area does not have a specific strategic plan. The guiding document of the PMDF's ICT is the PDTIC, that is, the ICT Strategy is developed directly in the PDTIC, which is prepared based on the SISP methodology and has a double scope: strategic and directive.

Keywords: Strategic planning. Information and Communication Technology Planning. Prospective Scenarios.

CIÊNCIA E POLÍCIA

1 INTRODUÇÃO

A Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), por envolver diversos órgãos do segmento, assume função estratégica. Essa posição de destaque exige que a instituição revise seu processo de planejamento da TIC, e, segundo Porter (1997), monitore todo o ambiente, de modo a ajustá-lo às novas tendências. Além disso, ante o futuro, principalmente de médio e longo prazo, se faz necessário bem posicionar a instituição em ambientes incertos, e prepará-la para ações e estratégias futuras, pois, ante cenários imprevisíveis, é possível escolher entre quatro atitudes: sofrer a mudança (passividade), agir (reatividade), preparar-se para as mudanças (pré-atividade) e provocar as mudanças desejadas (pró-atividade) (GODET; DURANCE, 2011). Ou seja, se a ideia for posicionar e/ou consolidar a PMDF como agente ativo do processo decisório no segmento de segurança pública, é necessário definir o planejamento do futuro estrategicamente de maneira que a antecipação se transforme em ação transformadora (GODET; DURANCE, 2011).

Este trabalho aborda o processo de planejamento da TIC da PMDF que, a princípio, tem conduzido a área de tecnologia da informação da Corporação a realizar ações muito mais reativas do que proativas, em um ambiente complexo, de mudanças constantes, que exige postura ativa e estratégica. Para tanto, torna-se necessário olhar para o futuro. Em ambientes de grande incerteza, como os vividos atualmente, o método de planejamento por cenários tem se apresentado como o mais adequado, pois incorpora e lida com a incerteza no processo de produzir informações sobre o futuro (MARCIAL, 2015).

A pesquisa tem por objetivo analisar o contexto, a metodologia aplicada e os documentos oficiais relacionados ao processo de planejamento da área de Tecnologia da Informação e Comunicação da PMDF, bem como verificar se há adequação da metodologia de planejamento estratégico por cenários aos documentos oficiais que consolidam o planejamento estratégico e tático, norteadores da área de Tecnologia de Informação e Comunicação da Polícia Militar do Distrito Federal.

Nesse contexto, o planejamento por cenários poderia ser um método a ser adotado para apoiar o processo de planejamento da área de Tecnologia da Informação da PMDF, tornando-a mais proativa. Neste sentido, buscou-se responder à seguinte pergunta: a área de TIC possui características que justifiquem a adequação da metodologia atualmente aplicada à de cenários prospectivos? Sendo assim, quais as vantagens que o planejamento por cenários poderia proporcionar a essa área para que ela se torne mais proativa?

A pesquisa se justifica ao contribuir com o desenvolvimento de uma base teórica para

subsidiar o aperfeiçoamento da área corporativa de TIC da Polícia Militar, bem como visa a identificar pontos de melhoria à luz dessa metodologia de planejamento estratégico por cenários, de forma a tornar os processos menos reativos e de curto prazo, e mais estratégicos.

A abordagem também se justifica pelo fato de a Corporação ser orientada por diretrizes de gestão estratégica baseada em cenários prospectivos, entretanto, possuir estrutura de TIC de importância não apenas *intra corporis*, sendo considerada estratégica para toda a segurança públicado Distrito Federal (DF) que não se utiliza de tal instrumento em seu processo de planejamento. Destaca-se que tal área está inserida num ambiente de grandes incertezas, de necessária integração entre os órgãos, de mudanças constantes e de evoluções tecnológicas rápidas, qual seja, o segmentode segurança pública e, mais especificamente para a finalidade deste estudo, o uso de tecnologias da informação e comunicação para segurança pública.

O trabalho está estruturado em quatro partes principais. A primeira refere-se a essa introdução, seguida pela apresentação dos referenciais teóricos e pelo método utilizado, sendo finalizada pelos resultados e discursões. Nesta quarta parte, é analisado o contexto da TIC da PMDF, a conjuntura de planejamento da TIC na corporação, os documentos oficiais são apresentados e analisados vis-à-vis a metodologia de planejamento por cenários. Por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações de estudos futuros e complementares.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Planejar é função essencial para a sobrevivência de qualquer organização, visa maximizar os resultados e minimizar as deficiências fornecendo direção a gestão (CHIAVENATO; SAPIRO,2004). Nesse sentido, segundo Barros (2014), existem três tipos de planejamento, a considerar as diferentes decisões tomadas em cada nível da hierarquia organizacional:

- Planejamento estratégico;
- Planejamento tático;
- Planejamento operacional.

O planejamento estratégico é uma prática de gestão surgida nos anos 1960, cujo propósito é formular a estratégia organizacional (OCASIO; JOSEPH, 2008); é um esforço disciplinado para produzir ações e decisões fundamentais que moldam e guiam o que uma organização é, o que ela faz e por que ela faz. Para tanto, é um conjunto de conceitos,

procedimentos e ferramentas elaboradas para ajudar líderes, gerentes e planejadores a pensar, agir e aprender estrategicamente (BRYSON, 2004 *apud* BARROS, 2014).

O planejamento tático, por sua vez, visa apresentar resultado em determinada área da organização e não nela como um todo, como o planejamento estratégico (OLIVEIRA, 2012 *apud* BARROS, 2014). Decompõe-se dos objetivos e estratégias definidos no planejamento estratégico em objetivos, e iniciativas mais específicas de uma determinada área (BARROS, 2014).

Já o planejamento operacional, na visão de Barros (2014) é assim definida:

> "(...) um processo de menor amplitude, no qual o foco é trabalhar junto aos funcionários envolvidos nas operações da organização, implementando os planos específicos definidos no planejamento tático. Pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas" (BARROS, 2014, p.10).

Nesse nível estão os planos de ação ou planos operacionais, os quais descrevem em detalhes os recursos necessários para seu desenvolvimento e implantação, os procedimentos básicos a serem adotados, os resultados esperados, os prazos estabelecidos, os responsáveis por sua execução e implantação, etc. (BRASIL, 2012).

Focando o olhar no planejamento estratégico (PE) ou Planejamento Estratégico Empresarial (PEE), este refere-se a um processo explícito de formulação de estratégia, garantindo que, pelo menos, as políticas (se não as ações) dos departamentos funcionais sejam coordenadas e dirigidas visando um conjunto comum de metas. Segundo descreveu, toda empresa possui uma estratégia de atuação, mas para que seja competitiva faz-se necessário que seja formulada por meio de um planejamento (PORTER, 1991).

É importante, antes de discorrer sobre planejamento estratégico, entender os conceitos, isoladamente, de planejamento e de estratégia. O planejamento é "uma etapa do processo de gestão que leva ao estabelecimento de um conjunto coordenado de ações, tendo em vista a consecução dos objetivos" (FALSARELLA; JANNUZZI, 2017, p. 612). Ainda de acordo com os autores, o planejamento tem relação com o processo de tomada de decisão, que está relacionada ao estabelecimento dos resultados a ser atingidos. Visa à definição, de forma prévia, do que deve ser feito, as razões de como deve ser feito, quem deve fazer, onde e quando.

Já a estratégia pode ser entendida como o conjunto de "de passos e abordagens administrativas que visam o crescimento dos negócios de forma competitiva" (THOMPSON et al., 2008 apud FALSARELLA; JANNUZZI, 2017, p. 613). Grumbach e Marcial (2002) definiram estratégia como o conjunto de diretrizes abrangentes que estabelecem como uma

organização irá conquistar seus objetivos e, consequentemente, cumprir sua missão.

Depreende-se, portanto, que a estratégia é um plano que integra metas, políticas e ações de uma organização, de modo coerente, que visa alocar os recursos, respeitando as competências e deficiências internas e contemplando as mudanças de ambiente causadas por concorrentes (MINTZBERG; QUINN, 2001 apud FALSARELLA ; JANNUZZI, 2017, p.613).

A Polícia Militar do DF define estratégia como:

> "(...) forma traçada por uma organização para alcançar o conjunto dos seus objetivos. A definição de objetivos, em si, não implica em uma estratégia. Os objetivos representam os fins que a empresa está tentando alcançar, enquanto a estratégia é o meio para alcançar esses fins. Considera-se que apenas fazer o que outros fazem, mas com maior eficácia operacional, não é propriamente ter uma estratégia. Está implícito no conceito que, para ter uma estratégia, precisamos atuar de forma diferente, com inteligência e planejamento. Implica, portanto, ter clareza dos limites para o alcance dos objetivos (como escassez de recursos, resistências de outros atores) e as formas de superação" (PMDF, 2020, p.7-8).

Nesse Contexto, segundo Mintzberg (2004 apud SOUSA; DE CAMARGO DIAS, 2017, p.5), o planejamento estratégico pode ser entendido como "um procedimento formal de modo a produzir resultado articulado, desenhado como um sistema integrado de tomada de decisões". Mintzberg (2004 apud BARROS, 2014, p. 9) afirmou também que é processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores, para planejar a fim de produzir planos.

Na administração pública, a função planejamento começou a ganhar força no final do século XVIII e início do século XIX. Foram desenvolvidos planos para atender as necessidades de infraestrutura, provocadas pelo surgimento e expansão das cidades (GIACOBBO, 1997). O autor, em seu estudo, discorre sobre a complexidade do processo e destaca que requer "atenção permanente, habilidades e cuidados específicos, participação e compromisso, cujo maior problema reside no momento da implementação" (GIACOBBO, 1997, p.100).

As instituições públicas estão inseridas num contexto de escassez de recursos e demandas crescentes (TEIXEIRA; SANTANA, 1995). Teixeira e Santana (1995), na última década do século passado, já haviam destacado que a administração pública brasileira precisa migrar para um novo modelo de gestão pública, baseado no planejamento, na legitimação da decisão político-administrativa, na descentralização e integração, na dignificação da função pública e na avaliação de desempenho.

Assim, o planejamento estratégico considera os objetivos e as estratégias aprovados e procura desenvolver programas para o cumprimento eficiente e eficaz das estratégias (REZENDE, 2002 apud FALSARELLA; JANNUZZI, 2017, p.613). Os resultados esperados com a elaboração do Plano Estratégico devem ser capazes de permitir o avanço da instituição,

com a possibilidade de melhor posicionamento no mercado, sustentado pela visão de futuro, missão, objetivos e metas,que nortearão a sua gestão estratégica (MONTANA; CHARNOV, 2008 apud FALSARELLA; JANNUZZI, 2017, p.613).

3 POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DA TIC NA SEGURANÇA PÚBLICA.

A Tecnologia da Informação e Comunicação é uma das principais responsáveis pelas mudanças estruturais na sociedade atual. O desenvolvimento das TICs e sua entrada definitiva na sociedade como um todo constituem hoje um dos pilares na construção de uma sociedade de informação. A difusão das tecnologias de informação e comunicação têm provocado inúmeras mudanças sociais, gerando novos hábitos e expectativas (CGI.BR, 2018).

As Tecnologias da Informação e Comunicação afetaram definitivamente a vida não só dos cidadãos, mas de todas as organizações públicas e privadas:

> "A vida cotidiana de cidadãos e organizações públicas e privadas já não pode mais ser dissociada da existência das tecnologias digitais. As inovações tecnológicas, as novas plataformas digitais, as redes sociais e o acesso cada vez maior a um volume gigantesco de dados são fontes incessantes de rápidas e profundas transformações" (CGI.BR, 2018, p.27).

Soluções inovadoras de TIC podem ser aplicadas para integrar e explorar as capacidades degestão de dados e do conhecimento para se alcançar uma melhor governança e a formulação de políticas públicas baseadas em evidências (CGI.BR, 2020, p.40). Reddick, Chatfield e Jaramillo (2015) afirmam que o uso de dados para melhorar o desempenho já é uma realidade em organizações do setor público com a finalidade de promover maior engajamento dos cidadãos e aumentar a colaboração e a transparência.

Assim, vários governos têm incorporado o emprego cada vez maior de TIC dentro de suas estruturas administrativas. Mais recentemente, tem se consolidado movimentos de regulamentação, visando garantir uma estrutura jurídica para a aplicação dessas novas tecnologias (FERREIRA et al., 2020). Dessa forma, a legislação implementada, a definição de políticas tecnológicas e de inovação, o estabelecimento de padrões nacionais e/ou a adequação aosinternacionais, os projetos e as políticas de implementação de infraestrutura, combinados à práticacotidiana de tecnologia pelas esferas de governo, configuram a particular sociedade da informação que o Brasil constrói (CUNHA; MIRANDA, 2013).

Esse movimento de regulação, visando a aplicação de novas tecnologias para a obtenção de melhores resultados, maior engajamento com o cidadão e aumento da transparência, como

citado acima, tem contribuído para o desenvolvimento de instrumentos de colaboração:

> "Como os governos estão esforçando-se para melhorar a eficiência e eficácia de suas ações, diferentes departamentos devem trabalhar juntos para lidar com os problemas públicos (Liu & Zheng, 2018). Liu e Zheng (2018) sugerem que as agências governamentais utilizem instrumentos de colaboração a fim de compartilhar informaçõespúblicas, unir recursos, potencializar capacidades, bem como solucionar problemas ao elaborar e implementar conjuntamente políticas públicas" (CGI.BR, 2020, p.41)

A segurança pública também está inserida nesse contexto. Segundo Miranda (2012 apud FERREIRA et al., 2020), em 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ), explicitou o diagnóstico de que a carência de informações qualitativas e de análises consistentes sobre o cenário da segurança no país gerava um entrave à promoção da reestruturação institucional, à elaboração e à execução de políticas de combate à violência e à criminalidade. O caminho adequado foi o investimento na área de tecnologia.

Os autores, de acordo com Miranda (2012), acreditam que essas e outras iniciativas indicam a existência de canais de apoio ao desenvolvimento tecnológico na área de segurança pública, mesmo que não alinhados a um projeto nacional estruturante que estabeleça programas de pesquisa, produtos e tecnologias prioritárias (FERREIRA et al., 2020).

É importante destacar que nesse contexto, a informação se torna um elemento central na formulação de políticas públicas, o que implica na urgência de que instituições policiais incorporem a produção e o uso de dados em suas atividades de inteligência (FERREIRA et al., 2020). Considerando isso, pode-se dizer que as ações adotadas pelo Ministério da Justiça estimulam a superação de um modelo organizacional de atuação policial, repressivo e reativo, para outro modelo voltado à utilização das informações produzidas e captadas no planejamento e na execução das atividades (AZEVEDO; RICCIO; RUEDIGER, 2011, apud, FERREIRA et al., 2020).

Conforme Ferreira et al. (2020), a utilização de tecnologias, aliadas a outras ferramentas, tais como a produção de dados e estatísticas criminais, contribuem para um planejamento mais detalhado das ações policiais, proporcionando decisões estratégias voltadas ao cumprimento do objetivo da redução da criminalidade. Assim, não restam dúvidas de que as Tecnologias da Informação e Comunicação são, portanto, ativos estratégicos para os órgãos da área de segurança pública, suas políticas e ações, presentes e futuras.

4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO DIRETOR DE TIC.

O Planejamento Estratégico de TIC (PETIC) é um conjunto de metas de longo prazo que descrevem a infraestrutura de TIC e as principais iniciativas da área necessárias para alcançar as metas da organização (TURBAN et al., 2007). Segundo Falsarella e Jannuzzi (2017, p. 614), "as TIC devem contribuir para que os objetivos estratégicos descritos no PEE sejam alcançados, trazendo para a instituição vantagens ou diferenciais competitivos".

De acordo com Brodbeck e Hoppen (2003, p. 10), o "impacto da tecnologia de informação (TI) no desempenho dos negócios tem sido bastante discutido durante esta última década". Há diversos estudos no sentido de apresentar os benefícios do alinhamento da Tecnologia da Informação com a área de negócio (REICH; BENBASAT, 1996; SABHERWAL; CHAN, 2001 apud BRODBECK; HOPPEN, 2003).

É importante destacar que esse impacto no desempenho organizacional se relaciona diretamente com o alinhamento estratégico entre as áreas. Embora as TIC possam agregar valor às estratégias organizacionais, só haverá sucesso se elas estiverem integradas com as estratégias de negócios da organização (BRUMEC; VRCEK, 2002 apud FALSARELLA; JANNUZZI, 2017, p.611).

Já o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação é o documento de planejamento tático da área de TIC de uma organização. Tem por objetivo atender às necessidades de informação e de tecnologia de uma organização e, para tanto, é necessário definir metas, ações e projetos para suprir tais necessidades. O plano também descreve o comportamento esperado da TI pela alta administração (BARROS, 2014).

A alta administração possui a responsabilidade de elaborar o plano diretor e de prover a governança de TIC, definindo o que se espera da área de tecnologia da informação. Uma consequência disso é que o PDTI não é um instrumento de gestão apenas da área de TI, mas de toda a organização. Apesar de possuir características gerais de um plano tático, alguns métodos prescrevam alguns elementos estratégicos na sua construção, como é o caso do método adotado pela Administração Pública Federal (BARROS, 2014).

5 CENÁRIOS PROSPECTIVOS.

A gestão e a estratégia são instrumentos que surgem como resposta a desafios em ambientes incertos e cercados por mudanças. A previsão de acontecimentos com antecedência é uma tarefa complexa (ALVES; PINTO, 2019). Contextos incertos exige das organizações um processo contínuo de ajustamento, em todas as suas dimensões (CARVALHO, 2003; BALDNER et al., 2012 apud ALVES; PINTO, 2019).

Entretanto, a incerteza foi um dos principais fatores que caracterizaram o século XX, o que impede o sucesso dos exercícios de previsão. O ritmo acelerado das mudanças tem como consequência frequentes rupturas de tendências. Por sua vez, essas rupturas aumentam a incerteza com relação ao futuro, independentemente da área de atuação de uma organização. A definição de estratégias, em um ambiente incerto, é uma tarefa árdua para organizações que não possuem ferramentas adequadas para lidar com turbulências (MARCIAL, 2015).

Os cenários são parte integrante do processo de planejamento por cenários, um dos tipos de formulação de estratégia pertencente à Escola de Planejamento, segundo Minstzberg et al. (1998). É importante destacar que cenários não são predições ou estratégias, são narrativas de futuros diferentes e divergentes, elaborados de forma a ressaltar riscos e oportunidades inerentes às estratégias, enriquecendo, assim, o processo de planejamento (BOAVENTURA; FISCHMANN, 2006 apud RECHE; RAMOS; VILS, 2017).

A construção de múltiplos cenários ajuda as organizações a explorarem, de maneira sistemática, as possíveis consequências dessas incertezas para suas opções estratégicas (PORTER,1992). Assim, a utilização de cenários prospectivos surge como instrumento para compreender, de modo mais completo, as implicações estratégicas das incertezas (MARCIAL, 2015).

Estudos de cenários prospectivos podem ser definidos como "o estudo do futuro para o desenvolvimento de uma atitude estratégica para a criação de um futuro desejável" (MAYERHOFF, 2008, p. 7). Nesse contexto, a agilidade estratégica e domínio de múltiplas competências para a inovação e adequação a adversidades são fatores importantes para a sobrevivência de empresas. Os executivos precisam de agilidade estratégica, bem como ambidestria organizacional, o que implica a capacidade de levar em consideração, simultaneamente, as responsabilidades atuais e as oportunidades futuras (LEWIS et al., 2014 apud LEW; MEYEROWITZ; SVENSSON, 2019). Segundo Ringland (2010, apud LEW; MEYEROWITZ; SVENSSON, 2019), ao desenvolver cenários, os executivos são capazes de considerar diversos pontos de vista e previsões do futuro e, ainda, de descobrir prioridades díspares.

Para Castro et al. (1998, apud BASSI, et al, 2015), os estudos prospectivos são uma importante ferramenta para a gestão de competitividade de negócios e de estratégias, uma vez que a prospecção pode indicar oportunidades e ameaças ao desenvolvimento tecnológico, apontar gargalos, limitações, oportunidades e novas demandas. Thiesen (2008, apud BASSI, et al., 2015) afirma que os estudos prospectivos podem ser utilizados pelas instituições e governos em seus processos de gestão, como ferramenta de planejamento estratégico de médio e longo

prazo, considerando que esses estudos têm agregado novas técnicas metodológicas, sistemas mais inteligentes e maior rigor científico na formulação dos projetos.

Para Zackiewicz, Reis e Bonacelli (2002, apud BASSI, et al., 2015), a prospectiva tem ganhado importância no processo de seleção de prioridades, principalmente, em ciência e tecnologia por parte das instituições que desenvolvem atividades em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Por fim, a maioria dos estudiosos da área lembra que a prospectiva é um excelente instrumento para estimular o pensamento estratégico e a comunicação dentro das organizações. Além disso, a prospectiva "melhora a flexibilidade interna de respostas às incertezas ambientais"(MARCIAL, 1999, p. 8).

6 MÉTODO

O presente trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa descritiva qualitativa suportada por pesquisa bibliográfica e documental**.** Segundo Roesch, Becker e Mello (2006), a pesquisa documental é uma excelente base de consulta e descobertas, bastante utilizada para complementar entrevistas ou outros métodos de coleta de dados. Além disso, uma das fontes mais utilizadas em trabalhos de pesquisa, na área da Administração, é constituída por documentos, como relatórios, materiais utilizados em relações públicas, declarações sobre a sua missão, documentos legais, entre outros. Tais fontes são utilizadas para complementar entrevistas ou outros métodos de coleta de dados (ROESCH; BECKER; MELLO, 2006).

Inicialmente foi realizada uma revisão bibliográfica, fundamentada por bibliografia científica, tais como artigos, capítulos de livros, dissertações e trabalhos apresentados em eventos.

Em seguida, foi realizada análise documental tomando como base as Portarias internas da PMDF. Em seguida, por meio de estudo de caso, é apresentada a situação atual dos documentos de planejamento de TIC da PMDF, bem como as metodologias utilizadas para o desenvolvimento desses instrumentos oficiais. O estudo foi promovido por oficiais da corporação, lotados nas áreas de tecnologia da informação, inteligência e correição, o que facilitou os acessos às informações e aos documentos necessários. Destaca-se, também, que o presente estudo foi devidamente autorizado pelas autoridades competentes.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES.

A presente seção tem por objetivo apresentar os resultados obtidos no trabalho. Será

dividida em subseções, a saber: 1. O planejamento estratégico na PMDF; 2. A Tecnologia da Informação e Comunicação na PMDF; 3. O plano estratégico e diretivo de TIC da PMDF; e 4. Contribuições do uso da técnica de cenários prospectivos ao planejamento estratégico de TIC da PMDF.

7.1 O planejamento estratégico na PMDF

A Polícia Militar do Distrito Federal é uma instituição responsável pelo policiamento ostensivo em todo o Distrito Federal. É uma instituição de grande representação nacional. Está conectada aos mais recentes modelos de gestão de negócios utilizados em todo o mundo. Nesse sentido, pode-se apresentar o planejamento estratégico da PMDF e o planejamento da área de TIC da corporação que são constantemente realizados e revisados, buscando sempre a melhoria dos processos institucionais.

Destaca-se que a PMDF, em seu plano estratégico publicado, definiu o processo de planejamento estratégico como algo que propiciasse que a organização pudesse ser independente e eficiente, com vistas a consecução dos seus objetivos estratégicos, ou seja:

> "(...) é o processo que instrumentaliza a resposta que a organização precisa apresentar ao seu ambiente diante de um contexto de mudanças. Correlaciona-se com a formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e para sua execução, levando em conta as condições internas e externas à instituição e sua evolução esperada. Contém as premissas básicas que a organização deve respeitar para que todo o processo tenha coerência e sustentação. Sua natureza é de planejamento de longo prazo, conjugado com o esforço de construção para sua viabilidade." (PMDF, 2020b, p.9)

Um dos resultados práticos do Planejamento Estratégico é o Plano Estratégico. Ele é um documento formal em nível estratégico que consolida informações, atividades e decisões estabelecendo o direcionamento a ser seguido pela organização. Pode apresentar as seguintes características:

> "(...) modelo de decisões coerente, unificado e integrador; - determina e revela o propósito da organização, em termos de missão, objetivos de longo prazo, programas de ação e prioridades de alocação de recursos; - seleciona os negócios em que a organização deve estar; - busca obter vantagem competitiva (desempenho autossustentável) de longo prazo em cada um dos seus negócios, respondendo de maneira apropriada às oportunidades e ameaças do ambiente da instituição e às suas forças e fraquezas internas; - engaja todos os níveis hierárquicos da organização (corporativo, de negócios e funcional); - define a natureza das contribuições econômicas e não-econômicas que ela pretende fornecer a seus parceiros-chave." (PMDF, 2020b, p.9)

A PMDF, preocupada com sua governança corporativa, desenvolveu seu Plano Estratégico com espaço temporal compreendido entre 2011 e 2022. A primeira edição do Plano foi publicada em fevereiro de 2011, o qual se encontra, atualmente, na terceira edição. Conforme o próprio documento oficial atual, publicado mediante a Portaria PMDF nº 1.145 de 30 de novembro de 2020, o planejamento estratégico da Polícia Militar do DF foi fundamentado em cenários prospectivos (PMDF, 2020):

> "O processo de planejamento estratégico da polícia militar do distrito federal tem por fundamento o Método Grumbach, idealizado por Raul Grumbach a partir de seus estudos realizados na Espanha, entre 1989 e 1990 e aperfeiçoado pela equipe da Brainstorming Consultoria. Trata-se de uma abordagem metodológica desenvolvida por brasileiros, adequada às instituições nacionais, com toda tecnologia de softwares e modelo de processos em português e contempla, além das ferramentas de planejamento estratégico tradicionais, o emprego da metodologia de cenários prospectivos, que possibilita melhor análise e interpretação de informações relacionadas aos diversos atores e eventos, apontando possíveis mudanças de tendências, orientando, deste modo, as tomadas de decisões relacionadas à gestão estratégica de médio e longo prazo." (PMDF, 2020, p.11)

O modelo é fundamentado em outras técnicas, como brainstorming, Método Delphi, Método de Impactos Cruzados, Teorema de Bayes, simulação de Monte Carlo (análise da interdependência de variáveis e construção de diversos cenários), Teoria dos Jogos (análise de parcerias estratégicas) etc. Esse modelo foi usado por instituições como Banco do Brasil, ExércitoBrasileiro, Ministério Público do Estado da Bahia e de Goiás, Ministério Público do Trabalho, Polícia Federal etc. (GRUMBACH, 2000).

O plano, orientado pelo método Grumbach, foi desenvolvido em três etapas: diagnóstico, planejamento e consolidação. A fase de diagnóstico foi "elaborada com análise e validação de cenários prospectivos" (PMDF, 2020, p.13). Foi realizada a validação da identidade estratégica (histórico, atribuições, estrutura organizacional, missão, visão, valores, fatores críticos de sucesso e políticas corporativas) e status de andamento das iniciativas estratégicas (PMDF, 2020)

A segunda etapa, a fase de planejamento, ajustou as necessidades institucionais aos objetivos, estratégias e iniciativas estratégicas (PMDF, 2020). A fase de consolidação, terceira etapa, "todos os documentos produzidos nas etapas anteriores foram consolidados no texto final da proposta de revisão" (PMDF, 2020, p.13).

Como foi possível observar, a PMDF possui um plano estratégico publicado desde 2011 com validade até 2022, baseado em cenários prospectivos, que apresenta as diretrizes corporativas e norteia tanto o processo decisório, quanto orienta os planejamentos setoriais corporativos. A considerar que o presente estudo visa destacar o desenvolvimento do

planejamento especificamente da área de TIC, não serão mencionadas as demais áreas, partindo, a seguir, para o levantamento do planejamento da TIC da PMDF.

7.2 A Tecnologia da Informação e Comunicação na PMDF

A Polícia Militar do Distrito Federal como uma instituição permanente, pública, do Distrito Federal, é obrigada a seguir várias normas e recomendações de Órgãos fiscalizadores, dentre eles, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), que conta com o Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação (NFTI), estrutura destinada à fiscalização da gestão e do uso de recursos de TI na Administração Pública do Distrito Federal.

O TCDF é bastante atuante no que tange à governança de Tecnologia da Informação e Comunicação e fiscaliza, ativamente, os Órgãos do Distrito Federal tendo em vista o planejamento, a governança e a gestão de TIC. Desde o ano de 2002, publica Decisões referentes ao governo, gestão e contratações de TIC. A primeira Decisão publicada determinou aos Órgãos do GDF realizarem estudos técnicos visando a demonstração mais vantajosa à locação de equipamentos de informática:

> "[...] aos órgãos e entidades do GDF que, antes de contratarem ou renovarem ajustes já em andamento, tendo por objeto a locação de equipamentos de informática, realizem estudos técnicos que demonstrem ser a locação mais vantajosa que a aquisição, no que concerne aos princípios da eficiência e da economicidade, inseridos no "caput" do art. 37 da CF, com a redação dada pela EC n.º 19/98". (TCDF, 2002, p.1).

Esses estudos técnicos aos quais o Tribunal se referia em 2002 são, atualmente, atividades obrigatórias que fazem parte do processo de planejamento das contratações de soluções de TIC. Além disso, é por meio de auditorias em projetos para aquisições de TI que o Tribunal exercia as funções de controle externo:

> "[...] determinar à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal
> - SEPLAN/DF, com base nos critérios adotados nos Achados a seguir elencados, que: a) para fins de estimativa de preços, pesquise os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (Art. 15, V, da Lei 8.666/93), bem como exclua, para efeito de cálculo da média, os valores exorbitantes e/ou inexequíveis, nos termos das Decisões nºs 5.485/07 e 4.053/09 (Achado 01 do Relatório de Inspeção nº 2.100.10); b) *adote procedimentos padronizados para gerenciar as atividades de suporte, com base nas orientações contidas no COBIT 4.1, DS 8.1 Gerenciar Atendimentos e Incidentes*
> - *Service Desk (Atendimentos***)** [...]" (TCDF, 2011, p.1, grifo dos autores).

Houve uma intensificação dessas atividades no ano de 2012. Muitas decisões publicadas relacionavam-se com a análise do exercício da Governança de TI. A Decisão nº 2.610/12 recomendou à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal a conclusão de seus documentos de planejamento estratégico e que "ultime esforços para concluir a elaboração *dos documentos de planejamento essenciais à boa governança de tecnologia da informação: Plano Estratégico Institucional; Plano Diretor de Tecnologia da Informação, Plano de Continuidade de Negócio*" (TCDF, 2012a, p.1, grifo dos autores).

Em sentido semelhante, a Decisão nº 2.771/12 focou na melhoria da Gestão de contratos deTI, recomendando adequar o Plano Diretor de TI (PDTI) à melhores práticas de mercado:

> *"[...] autorizar a verificação da aderência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação elaborado pelo DETRAN/DF às boas práticas de gestão, especialmente o processo PO1. 4 - Plano Estratégico de TI do COBIT 4.1,* em futura fiscalização a ser realizada na autarquia (Achado 1 do Relatório de Inspeção nº 7.0109.10 com os ajustesda Informação nº 10/2011 – NFTI." (TCDF, 2012b, p.1, grifo dos autores)

A PMDF também foi auditada. Especificamente à Corporação, a Corte de Contas recomendou a implantação de Comitê Estratégico de TI, ao determinar "*que adote as providências necessárias para a implantação de comitê estratégico de tecnologia da informação, observando os objetivos de controle definidos no processo ME 4 – Prover Governança de TIdo Cobit 4.1*" (TCDF, 2012b, grifo dos autores).

Com as ações incisivas de fiscalização dos órgãos de controle externo, as instituições públicas tiveram que preocupar-se e desenvolver, ao menos, uma estrutura mínima de Governança de TI. E é nesse cenário que o planejamento da TIC da PMDF está imerso.

É importante destacar também que a PMDF, órgão de Segurança pública definida pela Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988), integra a Política Distrital de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 6.456, de 26 de dezembro de 2019. A Política Distrital tem a finalidade de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da "atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social do Distrito Federal, em articulação com a sociedade" (DF, 2019).

Ainda segundo a Lei nº 6.456, a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF) é órgão centralizador e integrador da política de segurança pública do DF. Os órgãos da segurança pública do DF são:

> Art. 2º São órgãos integrantes da segurança pública do Distrito Federal:

> I - Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal - SSP/DF, como órgão central e integrador da política de segurança pública;
> II - Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF;III - Departamento de Trânsito do Distrito Federal - Detran/DF;IV - Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF;
> V - Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF.
> § 1º Outras instituições, órgãos e agências podem estar vinculados à SSP/DF para fins de implementação dos planos derivados desta Política (DF, 2019).

O artigo 3° da lei apresenta dos princípios da Política Distrital de Segurança Pública.

Dentre elas, destacam-se:

> "(...)
> VI – Integração nas ações de segurança pública;
> IX – transparência, controle, responsabilização e prestação de contas; e, XII – alinhamento à Política Nacional de Segurança Pública (DF, 2019).
> No artigo quarto da Política Distrital, são apresentadas as diretrizes, tendo por destaque:
> I – Gestão estratégica com permanente avaliação de resultados e desempenho;
> VII – priorização de investimentos em projetos estruturantes e de inovação tecnológica;
> X – *padronização de estruturas, de capacitação, de tecnologia e de equipamentos de interesse da segurança pública e de defesa social*;
> XVIII – uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos;
> VIII – fortalecer e modernizar os mecanismos de governança, transparência, controle e responsabilização dos órgãos de segurança pública;
> X – *promover a produção de estudos científicos, com destaque para os tecnológicos e de inovação*, para realização de diagnósticos, formulação e avaliação de políticas públicas em segurança pública e defesa social (DF, 2019, grifo dos autores).

Ao analisar a Política criada, nota-se a intenção do legislador de promover a boa governança dos órgãos de segurança pública e compartilhar tecnologia e informação entre eles. O parágrafo 1°, do artigo sexto, confirma essa afirmativa:

> Art. 6º Fica instituído o Sistema Distrital de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social
> – Sidigesp, que tem a finalidade de organizar os instrumentos de planejamento de gestão, de orçamento e de política pública, os quais definem a forma de atuação dos executores da Política de Segurança Pública e Defesa Social no Distrito Federal (DF, 2019).

Como apresentado, verifica-se que a PMDF, ao realizar o seu planejamento estratégico de tecnologia da informação e comunicação não pode se basear apenas nas suas necessidades corporativas. O planejamento se torna muito mais complexo e imprevisível, pois deve atender, no que lhe couber, a diretrizes e necessidades de segurança pública, levando em consideração os princípios e as diretrizes da Política Distrital de Segurança Pública, além das demandas

tecnológicas, necessárias à integração da operabilidade de infraestruturas e sistemas de tecnologias da informação e comunicação.

Segundo o descrito no Plano Diretor da PMDF, o Centro de Informação e de Administração de Dados (CIAD), Unidade gestora da TI da PMDF, foi instituído pelo Decreto Distrital n° 18.943de 18 de dezembro de 1997 (PMDF, 2021b). A referida unidade descendeu da antiga Assessoria de Informática do Gabinete do Comando-Geral. À época da sua criação, existiam poucos recursos de sistemas e tecnologias e pessoas capacitadas para o atendimento das demandas da Corporação. Ainda naquele ano, foi realizado o primeiro Curso de Especialização em Informática (CEI), programa de formação destinado a dotar os policiais militares (oficiais e praças) pioneiros em conhecimento relativo à gestão da Tecnologia da Informação (TI), rede de comunicação de dados, banco de dados e desenvolvimento de sistemas (PMDF, 2021b). Essa iniciativa pode ser considerada como marco essencial para construção de diversas soluções tecnológicas no âmbito da Corporação.

Em 1999, foi desenvolvido e implementado o projeto de redes locais e remotas, dotando o complexo do Quartel do Comando-Geral e demais unidades de estrutura de comunicação de dadospara que os diversos sistemas de informações se tornassem acessíveis à outras Unidades, criando uma grande rede de dados da PMDF. Após a instalação e configuração da nova rede da PMDF, surgiram outras necessidades e demandas, sendo que o CIAD passou a exercer de fato e de direito as funções que motivaram a sua fundação (PMDF, 2021b). Novos sistemas foram desenvolvidos, bancos de dados foram criados e a rede de comunicação de dados foi expandida para toda a Corporação.

A partir de 2001, cresceu a demanda de serviços em TI, havendo a necessidade de ampliação da capacidade técnica e da qualidade dos serviços prestados para as unidades. Os linksforam aumentados, equipamentos adquiridos, novos treinamentos foram fornecidos para o pessoalinterno e diversos sistemas de apoio aos processos de gestão e controle foram criados em busca daexcelência.

Em 2006, a PMDF publicou a Portaria nº 533/2006, que instituiu as normas reguladoras para uso dos recursos de tecnologia da informação na PMDF. Foi a primeira legislação interna designando as responsabilidades e competências do uso da TI. Cabia ao então CIAD o planejamento, desenvolvimento, implementação, gestão e segurança dos sistemas e tecnologias da informação da PMDF (PMDF, 2021b).

O CIAD cresceu e devido à semelhança com a nomenclatura da CIADE (Central Integradade Atendimento e Despacho) da SSP/DF, teve seu nome modificado para Centro de Tecnologia da Informação (CTI) por intermédio do Decreto n°. 28.770 de 13 de fevereiro de

2008 (PMDF, 2021b). Em 2010, a PMDF passou por uma reestruturação em sua estrutura organizacional, visando a modernização e ao atendemento das necessidades da Corporação à época. Dessa forma, por intermédio do Decreto Distrital n°. 31.793 de 11 de junho de 2010, houve a fusão da parte da TI com as telecomunicações e o CTI passou a denominar-se Diretoria de Telemática (DITEL), encarregada pela gestão da Tecnologia da Informação e Telecomunicações da Corporação, subordinado ao Departamento de Logística e Finanças da PMDF (DF, 2010).

A partir de 2015, com a publicação da Portaria PMDF nº 974/2015, o Centro de Inteligência(CI) e o Departamento de Controle e Correição (DCC), considerando o teor da Recomendação nº 042 de 2012, da Promotoria de Justiça Militar do DF ao Comandante-Geral, que aconselhou que a estrutura criada na corporação para combate aos crimes cibernéticos seja controlada pela Corregedoria em servidor de informática próprio e autônomo, de forma compartimentada. Com a finalidade de preservar os sigilos exigidos em lei, a PMDF conferiu ao CI e ao DCC autonomia e independência para o planejamento, o desenvolvimento, a implementação e a gestão dos seus próprios recursos de TIC utilizados para o desenvolvimento de suas respectivas atividades (PMDF, 2021b). Assim, à Ditel coube o planejamento, o desenvolvimento, a implementação, a gestão e a segurança dos sistemas e tecnologias das informações e comunicações da PMDF, com exceção dos recursos de TIC do DCC e do CI.

Em 2016 foi instituído o Decreto Distrital nº 37.321, de 06 de maio, que tratava da nova estrutura da Polícia Militar do Distrito Federal. No entanto, no que tange a estrutura dos órgãos encarregados pela gestão da Tecnologia da Informação e Comunicações da Corporação, nada foi alterado. Permanecendo, então, a estrutura definida pelo Decreto n°. 31.793 de 11 de junho de 2010.

Em 2020, ocorreu a publicação do Decreto Distrital nº 41.167 de 1 de setembro de 2020 que atualizou a estrutura organizacional da Polícia Militar do DF, revogando o Decreto nº 37.321/2016. Entretanto, apesar das mudanças e atualizações apresentadas, a estrutura dos órgãos encarregados pela gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação da Corporação continuaram inalteradas.

É possível observar que a área de TIC da Corporação cresceu em tamanho e importância, conforme as tecnologias, as necessidades corporativas e das áreas de negócio da PMDF evoluíram e demandando mais infraestrutura e soluções de TIC. Entretanto, é importante destacar, novamente, tal como já citado neste trabalho, que as instituições públicas estão inseridas num contexto de escassez de recursos. Para verificar se a PMDF se encaixa neste cenário de escassez de recursos e de incertezas, além de demandas crescentes, que justificariam

aplicação de metodologias mais sofisticadas para se planejamento de TIC, além do estratégico, tal como a de cenários prospectivos, será realizada, a seguir, uma breve análise do orçamento destinado à TIC da PMDF.

Se antes a PMDF deveria concentrar suas ações para cumprir apenas sua missão institucional, no cenário atual, de integração e governança pública, cumprir sua missão, isoladamente, já não é suficiente. A integração dos órgãos e a governança geral pressupõem entregas mais assertivas e de maior qualidade para o cidadão. Todavia, aumentam massivamente os esforços das organizações envolvidas e elevam a demanda.

Essa integração pretendida, por si só, exige planejamentos estratégicos conexos que extrapolam os interesses específicos de uma organização determinada. As variáveis e cenários se tornam tão mais complexos e desafiadores que já justificariam a aplicação de métodos mais sofisticados de análises de cenários, tais como os prospectivos. É importante lembrar que, segundo Marcial (1999), a prospectiva é um excelente instrumento para estimular o pensamento estratégico e a comunicação dentro das organizações. E, para o caso, para estimular também a comunicação entre as organizações.

Visto que o cenário é sim de aumento de demanda, passa-se a investigar se é também de escassez de recursos. Para essa análise, será apresentada uma tabela comparativa dos recursos orçamentários destinados à TIC da PMDF em relação ao Orçamento global da Corporação entre os anos de 2015 a 2021. É importante destacar que essas informações são públicas, disponíveis no Portal da Transparência do Distrito Federal, tal como divulgado pela própria PMDF em seu sítio eletrônico oficial. A seguir, será apresentada a tabela comparativa dos recursos orçamentários destinados à TIC da PMDF em relação ao Orçamento global da Corporação entre os anos de 2015 a 2021.

Tabela 1 - Comparação dos valores anuais liberados da área de TIC com o orçamento global da PMDF[6].

	Orçamento área de TIC			Orçamento Total	% TIC	Fonte
Ano	Custeio	Investimento	Total	Total PMDF	*aproximado	
2021	R$ 9.787.602,11	R$ 2.000.000,00	R$ 11.787.602,11	R$ 4.142.406.795,00	0,28%	(PMDF, 2021a)
2020	R$ 4.800.000,00	R$ 692.579,00	R$ 5.492.579,00	R$ 3.941.114.814,82	0,13%	(PMDF, 2020a)
2019	R$ 5.000.000,00	R$ 11.200.000,00	R$ 16.200.000,00	R$ 4.014.874.133,00	0,40%	(PMDF, 2019)
2018	R$ 10.000.017,15	R$ 12.902.155,00	R$22.902.172,15	R$ 3.982.669.837,34	0,57%	(PMDF, 2017b)
2017	R$ 24.600.000,00	R$ 22.594.533,00	R$47.194.533,00	R$ 4.057.399.430,98	1,16%	(PMDF, 2017a)
2015	R$ 3.250.000,00	R$ 25.300.000,00	R$28.550.000,00	R$ 3.198.685.326,00	0,90%	(PMDF,2014a)

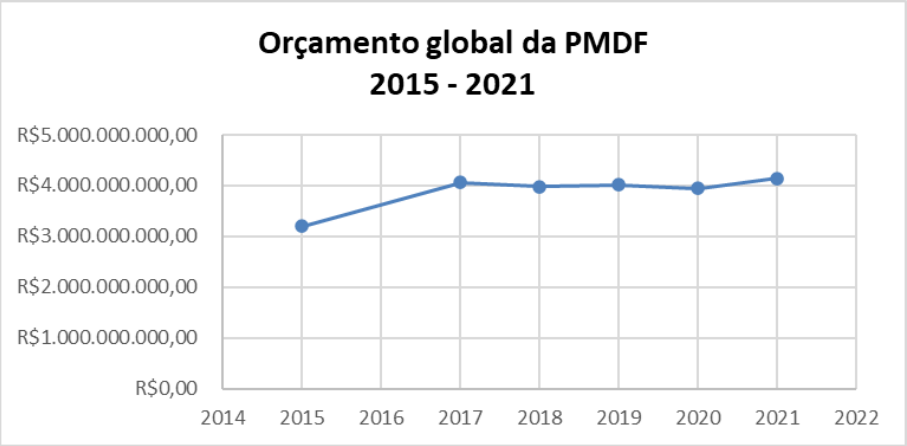
Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas portarias internas da PMDF.

Ao analisar a Tabela 1, percebe-se que o orçamento global da PMDF cresceu 26,85% em 2017, em relação ao ano de 2015. E o orçamento destinado à área de TIC, no mesmo período cresceu 65,30%. Os dados para o ano de 2016 não foram encontrados. Nota-se que a partir de 2017 até 2020, houve redução do orçamento global, em relação a 2017, voltando a crescer em 2021. O crescimento do orçamento global de 2021 em relação a 2017 foi apenas de 2,09%.

O orçamento de TIC sofreu drástica redução a partir de 2017. O orçamento destinado à TIC em 2021 foi reduzido em 75,02% em relação a 2017. Em relação ao ano de 2015, o orçamento de TIC reduziu 58,71%. A representação gráfica ajuda a melhor visualizar esses números. Os gráficos abaixo são as representações do orçamento global e do orçamento de TIC da PMDF em relação ao tempo:

[6] Não foram obtidos os dados do ano de 2016.

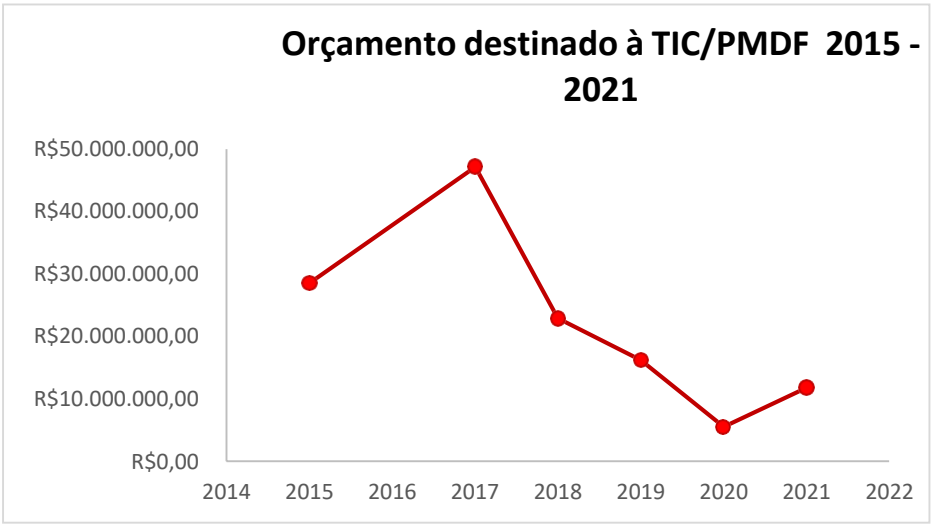
Gráfico 1 - Orçamento global da PMDF: 2015 a 2021.



Fonte: Elaborado pelos autores tendo por base portarias internas da PMDF.

A seguir, pode-se verifica por meio do Gráfico 2 que os valores destinados à TIC da PMDF não tiveram a mesma evolução que o orçamento total nos anos de 2015 a 2021.

Gráfico 2 - Orçamento de TIC da PMDF: 2015 a 2021.



Fonte: Elaborado pelos autores tendo por base portarias internas da PMDF.

O orçamento global da PMDF é publicado anualmente mediante Portaria interna que aprova o Plano Interno de Orçamento (PIO), conforme dotação orçamentária definida na Lei Orçamentária Anual da União e do Distrito Federal para a Corporação, no exercício financeiro de cada ano (PMDF, 2021a). No PIO são estabelecidos os parâmetros de utilização da dotação orçamentária na PMDF, de observância obrigatória pelos Coordenadores Setoriais de Orçamento (CSO) e pelos Ordenadores de Despesas (OD), e de acordo com os limites e prioridades para aquisições de bens e serviços dentro das diversas áreas temáticas, em

consonância com o Plano Estratégico da Corporação (PMDF, 2021a).

Assim, todo o orçamento global da PMDF é descrito e tabulado, separado por áreas temáticas. Abaixo será apresentado o Plano Interno do Orçamento Setorial da área de TIC:

Tabela 2 - Descrição do plano orçamentário de TIC da PMDF de 2021

Diretoria de Telemática					
Dem.	**Discriminação**	**Cód. Desp.**	**Meta Física**	**Prod/ Und**	**Valor**
Custeio					***9.787.602,11***
309	Empresa para fornecimento de material deconsumo para manutenção preventiva de rede de dados	33904011	1	243	1.561.359,60
310	Empresa Especializada para manutenção preventiva/corretiva da rede da PMDF	33904011	1	430	1.474.617,40
311	Empresa especializada para serviços e monitoramentodos sistemas de TI e atendimento ao usuário	33904015	1	430	260.226,60
312	Fornecimento de equipamentos e peças para manutenção preventiva de rede de dados	33904011	1	243	346.968,80
313	Outsourcing de impressoras	33904016	312	313	1.292.458,78
314	Link de internet - contratação de link de internet paraa PMDF	33903958	2	450	102.008,83
315	Telefonia - contratação de tronco para telefonia	33903958	15	313	31.186,42
316	Métrica e Mensuração de Software em regime de Fábrica de Métrica (FM)	33904015	10	449	34.696,88
317	Fábrica de software - contratação de empresaespecializada em fábrica de software	33904008	10	449	867.422,00
318	Manutenção da rede TETRA	33904011	1	430	2.081.812,80

319	Renovação de licenças Microsoft	33903994	1213	268	1.734.844,00
Investimento					***2.000.000,00***
323	Aquisição de equipamentos de informática paraas Unidades da Corporação	44905245	8	93	500.000,00
327	Implantação de Solução de Atendimento e DespachoIntegrado aos Recursos Tecnológicos da PMDF	44904708	1	93	500.000,00
328	Aquisição e Manutenção do Sistema de Backup emDisco com Duplicação e Disaster Recovery (DR)	44904708	1	93	1.000.000,00

Fonte: PMDF, 2021a.

Verifica-se que as soluções de TIC, para suprir a necessidade da PMDF, são complexas e muitas estão na faixa dos milhões de reais. Quando se analisam os valores dessas soluções e a evolução histórica do orçamento destinado à área, confirma-se que o ambiente da PMDF é de escassez de recursos e de aumento de demanda. Esse cenário, aliado à velocidade das mudanças da sociedade atual, exigem elevados esforços destinados ao planejamento de TIC, principalmente relacionados à priorização de projetos e investimentos. Além disso, evidencia-se o contexto adequado à aplicação da metodologia de cenários prospectivos para o planejamento da TIC institucional. A seguir será analisado o Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação da PMDF, documento direcionador de estratégias e investimentos da TIC organizacional.

7.3 O plano estratégico e diretivo de TIC da PMDF

A gestão eficiente dos recursos de TIC está essencialmente ligada ao atendimento dos objetivos estabelecidos no planejamento institucional. Além disso, a TIC tem cada vez mais se posicionado como área estratégica em qualquer organização, pública ou privada (PMDF, 2021b). O PDTIC é o principal instrumento direcionador dos recursos de TIC e funciona como elo entre as demandas das mais diversas áreas da instituição às soluções possíveis e às metas do Plano Estratégico. Ainda, viabiliza a aquisição de produtos e serviços, define estratégias e iniciativas, e apresenta-se como elemento imprescindível à justificativa dos investimentos na área.

A partir da publicação da Instrução Normativa (IN) SLTI/MP Nº 04/2008, de 19 de maio de 2008, recepcionada no âmbito distrital por meio do Decreto nº 32.218/2010, atualizada pela INSLTI/MP nº 04/2010, a elaboração de um PDTI passou a ser obrigatória para a administração pública federal. O primeiro PDTI da PMDF, formalizado por intermédio de documento oficial, foi publicado pela Portaria PMDF nº 763, no ano de 2012. O documento norteou as ações desenvolvidas na área de TI e seus investimentos (PMDF, 2012). Houve uma especial preocupação para a criação de ações e regras de controle interno, que antes não existiam formalmente. O PDTI foi a primeira ação identificada de Governança de TI executada pela Corporação.

Em 2014, por intermédio da Portaria PMDF nº 899/2014, foi publicado um novo Plano Diretor de TI. Nesse novo documento foi feita uma análise do PDTI anterior e aplicadas técnicas administrativas de priorização das ações. Em 2018, um novo PDTI foi publicado. Teve como premissa o Plano Estratégico 2011 – 2022, "Planejamento a Segurança Cidadã do Distrito Federal no Século XXI" da PMDF (PMDF, 2021b). Segundo apresentado no Plano Diretor em Vigor, o PDTI publicado em 2018:

> "Apoiou-se na Estratégia Geral de Tecnologia da Informação do Distrito Federal, aprovada pelo Decreto Distrital n° 37.667/16, a IN SLTI/MP nº 04/2014, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 37.667/2016 e na Decisão nº 469/2013 de 19/02/2013, que alerta o complexo administrativo distrital sobre a possibilidade de utilização da IN nº 04/2010. Além disso, teve como referencial o Acórdão 1233/2012 – TCU – Plenário, cujo objeto foi a avaliação da gestão e do uso da tecnologia da informação, tendo em vista a legislação e as boas práticas de governança de TI." (PMDF, 2021b, p.9).

Em 2021 foi publicada a versão que está em vigor. Como o anterior, também foi referenciado pela Estratégia Geral de TI do DF e teve como premissa o Plano Estratégico, válido até 2.022. Destaca-se também que o Decreto Distrital nº 40.015, de 14 de agosto de 2019, dispôs sobre a obrigatoriedade da elaboração e publicação dos Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) e sobre a centralização e utilização da rede GDFNet, da infraestrutura do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicações do DF e dos sistemas de informação no âmbito da Administração Direta e Indireta do DF.

Como pode ser observado a elaboração do PDTIC para a Administração Pública do DF não é obrigatório, por força de Decreto. Além disso, observa-se que o PDTIC publicado tem valor de "Plano Estratégico de TIC e de Plano Diretivo, desdobrando em ações o Plano Estratégico Corporativo e oferecendo aos Gestores de TIC da PMDF um direcionamento tático-operacional" (PMDF, 2021b, p. 12).

A metodologia empregada na elaboração deste PDTIC baseou-se no modelo proposto pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), descrito no Guia de Elaboração do PDTI do SISP, versão 2.0, publicada em 18 de maio de 2012 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) (PMDF, 2021b). O método do SISP orienta o planejamento estratégico da área, "apresentando elementos de identidade estratégica da TI da PMDF, como missão, visão, valores, Matriz SWOT, objetivos estratégicos de TI e indicadores de desempenho" (PMDF, 2021b, p. 12).Os processos da metodologia empregada são muito bem definidos e estão organizados em três fasesdistintas: preparação, diagnóstico e planejamento (PMDF, 2021b).

Na fase de preparação foram identificadas normas e disposições que subsidiariam o trabalho de elaboração e foi realizado um planejamento estratégico da área, com a elaboração de uma MatrizSWOT e dos enunciados da missão, visão, valores e identificação dos objetivos estratégicos de tecnologia da informação (PMDF, 2021b). Foram consideradas, ainda, as metas vinculadas aos eixos estratégicos do Plano Estratégico 2011-2022, que foram agrupados em cinco perspectivas que compõem o mapa estratégico da TI, conforme proposto pela "metodologia *Balanced Scorecard*: 1. Sociedade; 2. Governança de TI; 3. Processos internos; 4. Pessoas, aprendizado e crescimento; 5. Orçamento" (PMDF, 2021b, p.13).

E, por último, na fase de planejamento foi feita a priorização das necessidades de TI e estabelecido o Plano de Ações, onde, para cada ação, foi definido a previsão de finalização, o alinhamento estratégico e fator GUT. Também foi definido o modelo de gestão de riscos das açõese elaborados os capítulos sobre a política de aquisição e substituição de equipamentos, o plano degestão de pessoas, a proposta orçamentária de TIC e o processo de revisão do PDTIC (PMDF, 2021b).

Como apresentado, a PMDF concentrou em um único documento o seu Planejamento Estratégico e Diretivo de Tecnologia da Informação e Comunicação. O método do SISP é completo e orienta a estratégia, alinha esta última ao nível tático e direciona a gestão e o nível operacional. Entretanto, é importante destacar que o planejamento estratégico corporativo foi elaborado em 2011 e vence em 2022, o que exigirá, brevemente, da Corporação, um esforço para produzir um novo instrumento de referencial estratégico organizacional. Além disso, de 2011 para cá, foi vivenciado uma verdadeira revolução tecnológica e, certamente, muitas tecnologias e estratégias pensadas à época foram implementadas, modificadas e até substituídas. Possivelmente, no cenário atual, a tecnologia da informação e comunicação receberá uma atenção estratégica ainda maior do que recebeu nas décadas passadas.

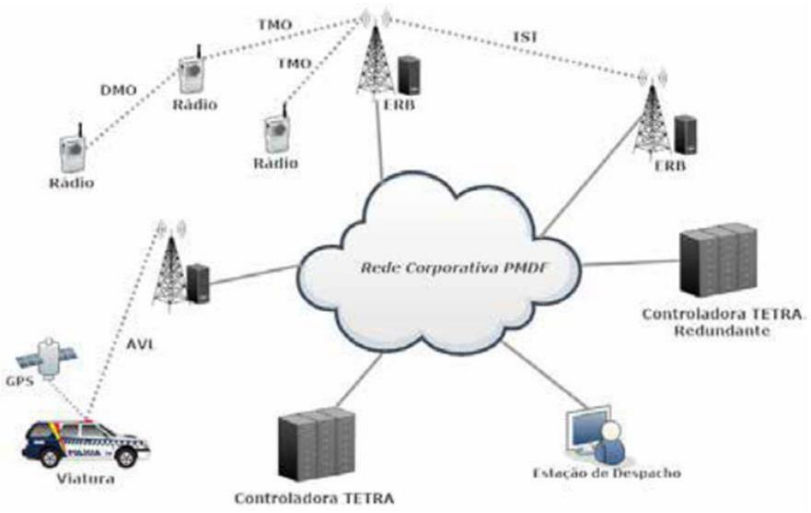
Por fim, para analisar a importância que a TIC da PMDF possui para toda a segurança pública do DF e para a execução da Política Distrital de Segurança Pública, especialmente no quesito de integração tecnológica, a seguir será discorrido sobre a infraestrutura de TIC, em especial a de comunicação de rádio utilizada pelo serviço de policiamento no Distrito Federal.

A PMDF adota como tecnologia de radiocomunicação digital o Sistema *Terrestrial Trunked Raio* (Sistema TETRA), de padrão internacional de comunicação crítica para o emprego em operações de segurança pública. Segundo Mundo Tetra (2016, apud PMDF, 2021c), o sistema TETRA é um sistema de rádio criado especificamente para uso por órgãos governamentais, serviços de emergência, forças policiais, redes de transportes e uso militar, padronizado pelo *European Telecommunications Standars Institute (ETSI)*, organização europeia detentora de diversos padrões tecnológicos de comunicação.

Segundo o Manual de Radiocomunicação Digital da PMDF (PMDF, 2021c), o sistema TETRA da PMDF é composto por:

- Estações rádio base (ERB);
- Estação controladora;
- Sistema de gerenciamento (NMS);
- Sistema automático de localização de veículos (AVL);
- Centro de comando e controle; e,
- Estações móveis ou terminais de radiocomunicação**.**

Figura 2 - Representação do sistema TETRA de radiocomunicação da PMDF



Fonte: PMDF, 2021c.

Como pode ser observado, a PMDF possui um avançado sistema de radiocomunicação

digital implantado. Esse sistema, segundo o Edital do Pregão Eletrônico nº 48/2014, que tinha como objeto a contratação de empresa ou consórcio de empresas, para fornecimento de Infraestrutura de Radiocomunicação – PMR (Professional Mobile Radio) de padrão aberto (TETRA – Terrestrial Trunked Radio), foi planejado para operar de forma plena e completa no mínimo 20.000 (vinte mil) Estações móveis (terminais de rádio) (PMDF, 2014c).

Toda a estrutura planejada, prevista no Edital, tinha por objetivo "uma maior interação entre as atividades da PMDF prestando um melhor atendimento à comunidade, através da prevenção deproximidade e resposta rápida por um sistema de comunicação eficaz" (PMDF, 2014c, p. 20). A "implantação de um sistema de radiocomunicação de tecnologia de ponta" (PMDF, 2014c, p. 20) foi justificada pela elevada capacidade da tecnologia e pela segurança:

> "(...) Considerando a capacidade operacional limitada dos atuais sistemas de radiocomunicação analógicos, principalmente em relação à atividade policial ostensiva, sendo incapazes de proporcionar uma resposta imediata e compatível com a demanda existente tanto para o número de agentes policiais quanto para os serviços agregados à rede de comunicação, ocorre a necessidade operacional e técnica de aprimoramento da atual tecnologia analógica para tecnologia troncalizada digital, com uso de criptografia ecapacidade de transmissão de dados, com padrão de comunicação aberto, pois o sistema atual é limitado e não representa o modelo adequado em radiocomunicação para as necessidades da Polícia Militar do Distrito Federal." (PMDF, 2014c, p. 20).

Os investimentos previstos para a aquisição e implantação da solução estava estimada em R$22.960.408,29 (PMDF, 2014c) e estavam previstos no Planejamento Estratégico e no PDTI emvigor à época:

> (...) atendendo desta forma o previsto no Planejamento estratégico da PMDF na iniciativa estratégica nº 10.4.13 – "Estabelecer parceria estratégica para implementação do sistema integrado de comunicações da segurança pública e modernização completa do Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIADE)" e ainda atender ao constante do Documento de Oficialização de Demanda da DITEL/PMDF que demanda que a infraestrutura possa ser compartilhada com outros órgãos de segurança pública do DistritoFederal por meio de celebração de convênios conforme previsto na ação nº 43 doPDTI/PMDF – "Celebrar parcerias e convênios com órgãos públicos e instituições privadas para intercâmbio de informações e sistemas de interesse da PMDF para melhoria da qualidade da Segurança Pública (PMDF, 2014c, p. 20).

Não faria sentido que uma solução de TIC tão robusta, moderna e cara fosse planejada para atender apenas a PMDF. E, de fato, foi planejada para atender outros órgãos de segurança públicado Distrito Federal. O Edital constou:

> A aquisição pretendida com o presente Termo de Referência visa adquirir para o DistritoFederal, uma rede de radiocomunicação digital *com possibilidades do uso*

> *compartilhado de voz e dados com os demais órgãos de segurança pública do Distrito Federal*, atendendo desta forma o previsto no Planejamento estratégico (PMDF, 2014c, p.20, grifo dos autores).

O edital destacou o item do planejamento Estratégico com essa previsão de compartilhamento com outros órgãos:

> Item 10.4.13 – Estabelecer parceria estratégica para implementação do sistema integradode comunicações da segurança pública e modernização completa do Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIADE): *A infraestrutura poderá ser compartilhada com outros órgãos de segurança pública do Distrito Federal* (PMDF, 2014c, p.20, grifo dosautores).

Conforme foi apresentado, a Infraestrutura de radiocomunicação da PMDF possui posicionamento estratégico para toda a segurança pública. Para corroborar com a afirmação, em 2019, o TCDF realizou uma auditoria operacional na Polícia Civil do Distrito Federal, com objetivo de avaliar a gestão da frota de veículos automotores instituição (TCDF, 2019).

O TCDF identificou que a PCDF, em maio de 2019, possuía 1.495 veículos em sua carga e constatou que a gestão da frota era elemento essencial para a ação da instituição (TCDF, 2019). Dentre diversos achados e observações apresentadas pelos auditores, tem-se que apenas 36,36% das viaturas disponíveis para perícias possuíam sistema de GPS instalado e, em relação aos demais veículos da corporação, "foi informado que, ou o dispositivo GPS não foi instalado, ou não se encontrava em condições de uso" (TCDF, 2019, p. 51). Esse dado é preocupante, pois a ausência de um sistema GPS de monitoramento dos veículos dificulta a fiscalização do uso das viaturas e gera vários problemas, como mau uso, excesso de multas de trânsito não justificadas e dificuldade de localização dos carros em caso de roubos ou furtos (TCDF, 2019)

A auditoria, buscando soluções para esse problema encontrado, constatou "a possibilidadede monitoramento do uso de todas as viaturas da PCDF por intermédio dos rádios digitais com tecnologia Tetra, instalados nos veículos recentemente adquiridos" (TCDF, 2019, p. 52). Entretanto, para isso, a realização de investimentos, seja para adquirir *hardware*, *software* e celebrar contratos de manutenção da rede, "*seja para celebrar convênio com outro órgão* ou instituiçãoque tenha implantado a sistemática, a exemplo da PMDF" (TCDF, 2019, p.52, grifo dos autores). Todas as futuras aquisições de viaturas da PCDF serão equipadas com rádio digital TETRA:

> Cabe salientar que a DITEL/DGI/PCDF informou que em abril de 2019 existiam 242 (duzentas e quarenta e duas) viaturas equipadas com rádio digital com tecnologia Tetra, que todas as futuras aquisições da Corporação incluiriam necessariamente esse equipamento, que substituiria os rádios antigos em razão da descontinuidade do

> sistema analógico (TCDF, 2019, p. 52).

Dando sequência ao desenvolvimento do relatório de auditoria, o TCDF apresentou o que denominou Benchmarking – PMDF, com o seguinte teor:

> 163. Apurou-se que a Polícia Militar do Distrito Federal dispõe de sistemática de monitoramento por meio do rastreamento, via GPS, de todas as viaturas de sua frota, inclusive as empregadas no policiamento velado e nas atividades de inteligência, mediante a utilização da tecnologia disponível nos rádios de comunicação com tecnologia digital TETRA, tanto nos portáteis quanto nos instalados nos veículos. 118 164. Em linhas gerais, a sistemática foi implantada após investimentos na aquisição de hardware (antenas repetidoras), software (solução de TI) e contratos de manutenção da estrutura (TCDF, 2019, p. 55).

O relatório pontuou que o sistema da PMDF permite a localização automática dos veículos e o mapeamento dos percursos realizados e do tempo de parada, desde que o equipamento rádio esteja ligado (TCDF, 2019). E, ainda, citou a robustez do sistema: "a rede adquirida pela PMDF comporta licença para até 20 mil usuários, podendo chegar a 210 mil" (TCDF, 2019, p.55).

O documento de auditoria destacou que dados das viaturas (rastreadas via GPS) ficam armazenados e são acessados pelas unidades autorizadas quando há necessidade, como, por exemplo, em investigações, apurações de denúncias, e respostas a solicitações de órgãos de controle (TCDF, 2019). Além disso, afirmou que:

> (...) o monitoramento pode ser realizado por meio de uma estação controladora, sendo possível que outras Corporações utilizem o serviço com o uso dessa mesma estação (caso em que a PMDF teria acesso ao rastreamento dos respectivos veículos), ou de outras estações adquiridas por cada órgão, situação em que o rastreamento e as informações decorrentes ficariam adstritos a cada uma das instituições (TCDF, 2019, p.55-56).

Citou ainda uma informação passada pela PMDF à Corte de Contas, sobre a existência de um processo (iniciado em 2017), no qual está sendo discutida a regularização do uso compartilhado da Rede de Radiocomunicação Digital da PMDF (Sistema Tetra PMDF) com a Secretaria de Segurança Pública (TCDF, 2019). Como o processo ainda não havia chegado a uma solução prática que atendesse aos órgãos, foi apurado que o Comandante-Geral da PMDF havia autorizado, a título precário, a habilitação dos rádios da SSP/DF (85 rádios móveis, 23 rádios fixos e 532 rádios portáteis) na infraestrutura de comunicação da PMDF, uma vez que havia previsão de celebração iminente de um Convênio entre os órgãos, mediante contrapartida da SSP/DF (TCDF, 2019).

O relatório de auditoria do TCDF à PCDF serviu como um excelente instrumento de comprovação da importância que a rede de radiocomunicação digital TETRA da PMDF possui para a Segurança Pública do DF. Como foi possível notar, ao se destacar a grande capacidade de expansão do sistema e recomendar à PCDF a celebração e convênio para compartilhamento da rede e a não recomendação de constituição de rede própria, a saber que a rede da PMDF comporta os demais órgãos, o Tribunal prioriza princípios da boa governança, tais como a integração, melhoria do relacionamento, compartilhamento de tecnologia, economicidade e resultados.

7.4 Contribuições do uso da técnica de cenários prospectivos ao planejamento estratégicoda TIC da PMDF

Conforme já apresentado, a técnica de construção e análise de Cenários Prospectivos no contexto da formulação de estratégias auxilia as organizações a se prepararem para mudanças potenciais orientando ações a futuros possíveis. O Quadro 1 apresenta as vantagens estratégicas da utilização de técnicas de construção de cenários no desenvolvimento dos futuros planejamentosde TIC.

Quadro 1 – Benefícios observados de técnicas de construção de cenários no desenvolvimento dos futuros planejamentos de TIC da PMDF

	BENEFÍCIOS OBSERVADOS	**FONTE**
1	Melhoria na identificação de elementos para a tomada de decisão, levando em consideração aspectos económicos, sociais, ambientais, científicos e tecnológicos.	MARCIAL (2015)
2	Diminuição da imprevisibilidade e melhor análise aos riscos de ações provocadas por *stakeholders.*	BOAVENTURA E FISCHMANN (2006)
3	Manter a PMDF informada sobre as mudanças no curso dos acontecimentos possibilitando, de forma antecipada, a elaboração das correções necessárias, cabendo, entretanto, a preocupação de adaptá-los à realidade de cada órgão da Segurança Pública do DF.	MARCIAL E COSTA (2000)
4	Melhor percepção de ambientes futuros alternativos nas decisões. O resultado não é um retrato exato do amanhã, mas melhores decisões sobre o futuro.	(SCHWARTZ,1991 apud RECHE; RAMOS; VILS, 2017)
5	Possibilidade da PMDF desenvolver uma matriz de sucesso com fator chave para a integração de cenários,	(SCHOEMAKER,1991 apud RECHE; RAMOS; VILS, 2017)

	análise do concorrente e visão estratégica.	
6	Estimular o debate constante sobre a PMDF que se pretende e o que se deve fazer para transformar essa visão em realidade, por meio de metas conseguidas através de cenários construídos.	MARCIAL (2015)
7	Aumentar a possibilidade de integrar de maneira produtiva as opiniões de um grupo especialistas de órgãos diferentes, criando de maneira estruturada um conjunto de cenários consistentes e plausíveis sobre o futuro integrativo	(WRIGHT ;SPERS, 2006apud RECHE; RAMOS; VILS, 2017)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas referências citadas

Assim, ao analisar estudos diversos sobre cenários prospectivos, foi possível deles extrair e condensar no quadro acima, das pesquisas referenciadas, sete benefícios de se utilizar a metodologia de construção de cenários prospectivos no planejamento de TIC da PMDF. Verificada a vantajosidade de utilização da metodologia de cenários prospectivos para o desenvolvimento do planejamento de TIC da PMDF, considerando também o contexto atual e futuro da Tecnologia da Informação e Comunicação da Corporação e, ainda, tendo analisada a metodologia utilizada atualmente para a elaboração do plano estratégico e diretivo de TIC, qual seja a definida pelo SISP, verifica-se a necessidade aprimorar o planejamento estratégico da área de analisada.

Para tanto, recomenda-se o desenvolvimento do Plano Estratégico de TIC da PMDF apoiado no método Grumbach (já utilizado no desenvolvimento do plano estratégico corporativo), documento este ainda inexistente na Polícia Militar do DF. O sugerido Plano Estratégico de TIC, desenvolvido, portanto, a partir do método Grumbach, direcionaria proativamente a estratégia de TIC corporativa e seria, além do plano estratégico organizacional, uma referência para o desenvolvimento do Plano Diretor da área.

Por fim, dos estudos desenvolvidos no presente trabalho, foi possível obter os seguintes resultados:

a) Que a PMDF possui publicou um plano estratégico em 2011, com validade até 2022, desenvolvido apoiado no método Grumbach;
b) Que a área de TIC da PMDF está inserida num ambiente complexo e de mudanças (o que, conforme a literatura estudada, recomenda-se a adoção de planejamento por cenários prospectivos);

c) Que a TIC da PMDF é estratégica não apenas para a Corporação (o que, por si só, já justificaria a utilização da metodologia de construção de cenários prospectivos), mas para toda a segurança pública do Distrito Federal;
d) Que a PMDF não possui um Plano Estratégico de TIC formalizado, e sim um Plano Diretor com características de plano estratégico e diretivo;
e) Que, ao se analisar a literatura, foram observados sete benefícios de se utilizar a metodologia de geração de cenários prospectivos para o desenvolvimento do planejamento estratégico de TIC da PMDF (Vide Quadro 1 acima); e,
f) Que, o método Grumbach, já utilizado para o desenvolvimento do plano estratégico organizacional, é recomendado ao desenvolvimento ao plano estratégico de TIC da PMDF.

Assim, ao se pensar em cenários futuros, é perceptível a complexidade de novos planejamentos para TIC da PMDF. Ao se pensar em possíveis evoluções tecnológicas, por exemplo, tal como a integração com uma rede 4G, com a finalidade de aperfeiçoamento da transmissibilidade de dados (fotos e vídeos de ocorrências) muitas variáveis deverão ser consideradas, entre elas, a integração total dos planos estratégicos corporativos e de TIC dos órgãos integrantes do sistema.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Os objetivos desse estudo foram analisar o contexto, a metodologia aplicada e os documentos oficiais relacionados ao processo de planejamento da área de Tecnologia da Informação e Comunicação da PMDF, bem como verificar se há adequação da metodologia de planejamento estratégico por cenários aos documentos oficiais que consolidam o planejamento estratégico e tático norteadores da área de Tecnologia de Informação e Comunicação da Polícia Militar do Distrito Federal.

Por meio da pesquisa documental foi possível verificar que a TIC da PMDF é estratégica para a segurança pública do DF; identificar também que a área de TIC está inserida num contexto de incertezas, mudanças e recursos escassos; que a PMDF; analisar os documentos oficiais de planejamento de TIC da corporação; e identificar benefícios à aplicação da metodologia de construção de cenários prospectivos ao planejamento institucional de TIC.

Os resultados apontam que a PMDF, a considerar sua área de atuação, possui um plano Estratégico baseado em cenários prospectivos. Mas, a área de TIC não possui um plano

estratégico específico. O documento norteador da TIC da PMDF é o PDTIC, ou seja, a Estratégia de TIC é desenvolvida diretamente no PDTIC, que é elaborado a partir da metodologia do SISP e tem duplo alcance: estratégico e diretivo.

O estudo destaca também a complexidade do ambiente em que a TIC da PMDF está inserida e sua função vital e estratégica para a segurança Pública do DF, no contexto da Política Distrital de Segurança Pública, ou seja, considerando os interesses e necessidades de atores externos à corporação.

Além disso, confirma a tese de especialistas, no que diz respeito a escassez de recursos, comprovando por meio de análise histórica comparada, da destinação orçamentária para a TIC da PMDF em relação ao orçamento global corporativo; e a elevada necessidade de integração e comunicação entre os órgãos do sistema e a alta demanda por recursos de TIC.

Nesse sentido, ao analisar estudos diversos sobre a temática de construção de cenários prospectivos, extraiu sete benefícios de adotar a construção de cenários prospectivos no desenvolvimento do planejamento de TIC da PMDF, tornando o processo mais proativo. O estudo recomendou a utilização do método Grumbach, pois a Corporação já possui domínio da técnica necessária, a considerar o seu plano estratégico corporativo em vigor.

Por fim, é necessário atentar para algumas limitações deste estudo. Esta pesquisa se apoiou apenas em pesquisa documental. Para fins de aperfeiçoamento do estudo, sugere-se a aplicação de uma pesquisa quantitativa, para a investigação e análise de indicadores relacionados ao presente estudo e ainda, uma pesquisa qualitativa, com entrevistas de especialistas e gestores estratégicos da corporação, principalmente da área de TIC. Desta maneira e a partir das limitações identificadas, sugere-se a seguinte agenda de pesquisas futuras:

- Realizar a pesquisa qualitativa com gestores estratégicos da Corporação;
- Realizar estudos qualitativos semelhantes em contextos diferentes a fim de comparar a análise e identificar outros órgãos que aplicou a metodologia de cenários prospectivos ao planejamento da TIC;
- Realizar pesquisas quantitativas complementares, a partir da criação de indicadores;
- Realizar este estudo em outras organizações integrantes da Secretaria de Segurança Pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, Paulo Henrique Ferreira; PINTO, Jorge Henrique da Silva. Amadurecimento em gestão estratégica e tática: estudo de caso da PMDF. **Revista Ciência & Polícia,** v. 5, n. 2, p. 121-141, 2019.

AMER, Muhammad; DAIM, Tugrul U.; JETTER, Antonie. A review of scenarioplanning. **Futures,** v. 46, p. 23-40, 2013.

ALBERTIN, R. M. M.; ALBERTIN, A. L. **Estratégia de governança de tecnologia da informação**, 1a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 38.500 – **Governança Corporativa de Tecnologia da Informação.** Rio de Janeiro, 2009.

BASSI, Nadia Schimidt; SILVA, Christian Luiz; LEIS, Fabiana; POIT, Daniel Rodrigues. O uso de estudos prospectivos na elaboração do planejamento estratégico de uma instituição científico- tecnológica brasileira. **Parcerias Estratégicas,** v. 18, n. 37, p. 173-192, 2015.

BARROS, Fábio Gomes. Elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). Brasília: ENAP, 2014.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**:** um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002

BOAVENTURA, J.M.G. FISCHMANN. A. A. Um método para cenários empregando *stakeholderanalysis*: um estudo no setor de automação comercial. **Revista de Administração**, *[S. l.]*, v. 42, n.2, p. 141-154, 2007. DOI: 10.1590/S0080-21072007000200003. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/44431. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 4ed. São Paulo: Saraiva, 1990

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.456, de 26 de dezembro de 2019. Institui a Política Distrital de Segurança Pública e Defesa Social no Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/10/Lei_6456_de_26_12_2019.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRODBECK, A. F.; HOPPEN, N. Alinhamento estratégico entre os planos de negócio e de tecnologia de informação: um modelo operacional para implementação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, p. 9-33, 2003.

CGI.BR. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 08. Nov.21, 2021.

_____Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 08.Nov. 2021.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico: Fundamentos e aplicações.** 9ª impressão. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CORAL, Eliza. **Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial.** Tese(Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós- Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, 2002.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez; MIRANDA. Paulo Roberto de Mello. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional.**O&S** - Salvador, v.20 - n.66, p. 543-566 - Julho/Setembro - 2013

FALSARELLA, O.M.; JANNUZZI, C. A. C. Planejamento Estratégico Empresarial e Planejamento de Tecnologia de Informação e Comunicação: uma abordagem utilizando projetos. **Gestão & Produção**, v. 24, p. 610-621, 2017.

FERREIRA, Carolina Cutrupi; CORRALES, Beatriz Rossi; COTE, Larissa Costa;

TEIXEIRA, Mariana Toledo. A tecnologia a serviço da segurança pública: caso PMSC mobile. **Revista DireitoGV**, v. 16, 2020.

FRANCO, Maria Laura. **Análise de conteúdo**. Brasília: Plano, 2003.

GODET, M.; DURANCE, P. **A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios.** Paris,Dunod, 2011.

GRUMBACH, R. J. S. **Prospectiva: a chave para o planejamento estratégico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Catau, 2000.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU**, n. 74, p. 73-108, 1997.

GRUMBACH, R. J. S.; MARCIAL, E. C. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor.** Rio de Janeiro: FGV, 2002

LEW, C.; MEYEROWITZ, D. & SVENSSON, G. (2019). Formal and informal scenario-planningin strategic decision-making: an assessment of corporate reasoning. **Journal of Business & Industrial Marketing,** 34(2):439-450. https://doi.org/10.1108/JBIM-03-2018-0096.

MARCIAL, Elaine Coutinho. **Aplicação de metodologia de cenários no Banco do Brasil no contexto da inteligência competitiva.** Trabalho para obtenção do Diplôme d'ÉtudesApprofondies. Université de droiteetdessciences d'aix: Marseille, 1999.

_____Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor. Editora FGV, 2015.

MARCIAL, E; COSTA, A. J. L.E O Mundo Não Acabou: O Uso de Cenários Prospectivos e Inteligência Competitiva – Caso do Bug 2000 no Banco do Brasil. **Anais do II Workshop Brasileiro de Inteligência Competitiva e Gestão do Conhecimento.** Florianópolis, 2000.

MAYERHOFF, Z.D.V.L. Uma análise sobre os Estudos de Prospecção Tecnológica. **Cadernos deProspecção**, Salvador, v.1, n 1, p. 7-9, 2008.

MINSTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safari de Estratégia.** São Paulo: Bookman, 1998.

OCASIO, William; JOSEPH, John. Ascensão e queda ou transformação? A evolução do planejamento estratégico na General Electric Company, 1940–2006. **Planejamento de longo alcance,** v. 41, n. 3, pág. 248-272, 2008.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL (PMDF). Portaria nº 763, de 16 de janeiro de 2012. Aprova o Plano Diretor de Tecnologia da Informação. Brasília, 2012. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 16 mai. 2017. Mediante login e senha.

_____. Portaria nº 871, de 30 de julho de 2013. Cria na Polícia Militar do Distrito Federal o ComitêEstratégico de Tecnologia da Informação. Brasília, 2013. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2021. Mediante login e senha.

_____. Portaria nº 947, de 29 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Interno de Orçamento da PMDF de 2015. Brasília, 2014a. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2021.Mediante login e senha.

_____. Portaria nº 891, de 17 de janeiro de 2014. Estabelece o processo de contratações e aquisiçõesde Tecnologia da Informação da PMDF. Brasília, 2014b. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2021. Mediante login e senha.

_____. Edital do Pregão Eletrônico nº 48/2014. Contratação de empresa ou consórcio de empresas,para fornecimento de Infraestrutura de Radiocomunicação - PMR (Professional Mobile Radio) depadrão aberto (TETRA - Terrestrial Trunked Radio). Brasília, 2014c. Disponível em: http://www.pmdf.df.gov.br/images/Institucional/Transparencia/Licitacoes/Edital_48_2014_FINAL.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. Portaria nº 1.050, de 31 de maio de 2017. Aprova o Plano Interno de Orçamento da PMDFde 2017. Brasília, 2017a. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2021. Mediante login e senha.

_____. Portaria nº 1.063, de dezembro de 2017. Aprova o Plano Interno de Orçamento da PMDF de 2018. Brasília, 2017b. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2021. Mediante login e senha.

_____. Portaria nº 1.082, de 15 de fevereiro de 2019. Aprova o Plano Interno de Orçamento da PMDF de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2021. Mediante login e senha.

_____. Portaria n° 1.126, de 08 dejunho de 2020. Aprova o Plano Interno de Orçamento da PMDFde 2020. Brasília, 2020a. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2021. Mediante login e senha.

_____. Portaria n° 1.145, de 30 de novembro de 2020. Altera a Portaria PMDF nº 742, que aprovouo Plano Estratégico da Polícia Militar do Distrito Federal 2011-2022. Brasília, 2020b. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 04 nov. 2021. Mediante login e senha.

_____. Portaria n° 1.153, de 18 de janeiro de 2021. Aprova o Plano Interno Orçamentário da PMDFde 2021. Brasília, 2021a. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 08 nov. 2021. Mediante login e senha

_____. Portaria n° 1.162, de 06 de março de 2021. Aprova o Plano diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília, 2021b. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 08nov. 2021. Mediante login e senha.

_____. Portaria n° 1.216, de 18 de agosto de 2021. Aprova o Manual de Radiocomunicações Digitais (M-4-PM) no âmbito da PMDF. Brasília, 2021c. Disponível em: intranet.pm.df.gov.br. Acesso em: 08 nov. 2021. Mediante login e senha.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência.** Rio de Janeiro: Campus, 1991.

_____. Competitive Strategy. **Measuring Business Excellence** (1) 2, pp.12-17, 1997.

RECHE, CLEVERTON SANTOS; RAMOS, HEIDY RODRIGUEZ; VILS, LEONARDO. Cenários Prospectivos: Um Estudo Bibliográfico. **Simpósio Internacional de Gestão de Projetos,Inovação e Sustentabilidade,** v. 6, 2017.

REDDICK, C. G.; CHATFIELD, A. T.; JARAMILLO, P. A. Public opinion on National SecurityAgency surveillance programs: A multi-method approach. **Government Information Quarterly,**v. 32, n. 2, p. 129-141, 2015

SOUSA, J. C.; DE CAMARGO DIAS, P. H. R. Integração do planejamento estratégico ao pensamento estratégico. **Revista de Ciências da Administração**, v. 19, n. 47, p. 29-44, 2017.

TADEU, CRUZ. **Manual de Planejamento Estratégico**. São Paulo: Grupo GEN, 2017. 9788597013023. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013023/. Acesso em: 25 out. 2021.

TEIXEIRA, H; SANTANA, S. M. **Remodelando a gestão pública: uma revisão dos princípiose sistemas de planejamento, controle e avaliação de desempenho.** São Paulo :

Edgard Blücher Ltda, 1995.

TURBAN, E; RANIER, R. K., Jr.;POTTER, R. E. (2007). **Introdução a sistemas de Informaçãouma abordagem gerencial.** (D. Vieira, Trad.). Rio de Janeiro: Elsevier

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Relatório Final de Auditoria. Avaliação da gestão da frota de veículos automotores rodoviários da Polícia Cível do Distrito Federal. Brasília,2019. Disponível em: https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Relat%C3%B3rio-Final-e-Decis%C3%A3o-1685-19.pdf. Acesso em: 10 nov.2021.