

VIGILANTIS SEMPER – Revista Científica de Segurança Pública (RCSP/PMRN)

Portaria de criação, DOE de 15/05/2021 - Edição Nº 14.929, transcrita no BG nº 92, de 17/05/2021, PMRN

Periódico semestral eletrônico: <http://www.revista.pm.rn.gov.br>

Quartel do Comando Geral da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte

Avenida Rodrigues Alves, s/n, Natal/RN, CEP 59.020-200 – Brasil

E-mail: revistaspublica@gmail.com

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Comandante-Geral: Alarico José Pessoa Azevedo Júnior, Cel QOEM PMRN

DIRETORIA DE ENSINO

Diretora: Soraia Maria Bezerril Castelo Branco, Cel PMRN

***Vigilantis Semper* - Revista Científica de Segurança Pública**

Editor-Chefe: Leonardo Oliveira Freire, Maj PMRN

CONSELHO EXECUTIVO

(Equipe Editorial)

Editor Responsável

Leonardo Oliveira Freire, Maj PMRN

Editores Auxiliares

João Batista da Silva, Cel PMRN

Flávio Valdez Martins da Silva Filho - Maj PMRN

Regivaldo Sena da Rocha – 1º Ten PMRN

Gestor de Tecnologia

Clausan Liano Dantas Santos - Maj PMRN

Assistente de Informática e Tecnologia

Alberto Alexandre Vieira da Silva - 2º Sgt PMRN

Assistente de Imprensa e Mídias

Layana Alves de Moraes - Cb PMRN

Revisão de Texto

Máximo Patrício Cassemiro de Souza - ST PMRN

Editoração

Klyngher Emidio B. Cabral - 2º Sgt PMRN

Francisco Ferreira da Silva Neto - 3º SGT PMRN

Portaria de designação, DOE de 22/05/2021 -Edição Nº 14.934, transcrita no BG nº 97, de 24/05/2021, PMRN

P766pmrn

VIGILANTIS SEMPER – Revista Científica de Segurança Pública (RCSP), Polícia Militar do Rio Grande do Norte. Periódico semestral eletrônico: <http://www.revista.pm.rn.gov.br>, Natal: PMRN. Volume 6, número 10, jan/jun. 2026.

ISSN 2764-5908

E - ISSN: 276-43069

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores, não traduzindo, necessariamente, a opinião da **VIGILANTIS SEMPER - Revista Científica de Segurança Pública (RCSP/PMRN)**.

A reprodução total ou parcial dos artigos poderá ser feita, salvo disposição em contrário, desde que citada a fonte.

CONSELHO EDITORIAL

Me Lenildo Melo de Sena – Cel PMRN
Me Eduardo Franco Correia Cruz – Cel PMRN
Dr João Batista da Silva - Cel PMRN
Me Adriana Oliveira da Silva - Maj PMRN
Dr Leonardo Oliveira Freire – Maj PMRN
Me José Francisco da Costa Neto - Maj PMRN
Me Flávio Valdez Martins da Silva Filho - Maj PMRN
Me Regivaldo Sena da Rocha – 1º Ten PMRN

CONSELHO CIENTÍFICO

Prof. Dr. Aldo Aloísio Dantas da Silva - UFRN	Prof ^o Me Janilson Gomes da Fonseca - IFRN
Prof. Dr. Alípio de Sousa Filho – UFRN	Prof ^o Dr. João Batista da Silva – PMRN/IBSP
Prof. Me. Antenor Neves de Oliveira Júnior - PMRN	Prof. Dr. José Carlos Leandro-PMPE/IBSP/SEGEN
Prof. Dr. Azor Lopes da Silva Júnior - UNESP/IBSP	Prof. ^a Dr. ^a Lenina Lopes Soares Silva – IFRN
Prof. ^a Dr. ^a Betânia Leite Ramalho – UFRN	Prof ^o Dr. Leonardo Oliveira Freire – PMRN/UFRN
Prof. ^a Dr. ^a Daniele de Sousa Alcântara - UNB	Prof. Dr. Marcos Aragão Fontoura - UA(POR)/PMRN
Prof. Dr. David de Medeiros Leite – UERN	Prof ^o Me Miguel Ângelo Silveira - PMSC
Prof. Dr. Dequex Araújo Silva Júnior – PMBA/IBSP	Prof. Dr. Miler Franco D'anjour, - IFRN
Prof. Dr. Edmilson Lopes Júnior - UFRN	Prof. Dr. Nazareno Marcineiro, PMSC/IBSP
Prof. Dr. Edson B. Rondon Filho – UFRGS /IBSP	Prof ^o Me Olivaldi Alves Borges Azevedo - PMESP
Prof. Dr. Edson Rosa Gomes da Silva – PMSC/IBSP	Prof. Dr. Paulo Cesar de Araújo - UFRN
Prof. Dr. Edu Silvestre de Albuquerque - UFRN	Prof. Dr. Paulo Tiego Gomes de Oliveira - PMMG
Prof. Dr. Fábio Gomes de França – PMPB/FBSP	Prof. Dr. Reginaldo Canuto de Sousa – PMPI/IBSP
Prof. Dr. Francis A. Cotta Formiga – UFMG/PMMG	Prof. Dr. Rodrigo de Freitas Amorim - UFRN
Prof. Dr. Francisco Aracildo de Moura - UFRN	Prof. Dr. Ronilson de Souza Luiz – UNESA/PMESP
Prof. Dr. Gilberto Protásio dos Reis -PUCMG/PMMG	Prof. ^a Dr. ^a Sonia Cristina de Oliveira – PMMT
Prof. Dr. Hélio Hiroshi Hamada - UFMG	Prof. ^a Dr. ^a Tatiane Ferreira Vilarinho – UNB/PMDF
Prof. ^a Dr. ^a Hilderline C. de Oliveira - UNIFACEX	Prof. Dr. Tiago Farias Braga - UNISINOS

AGRADECIMENTOS

(PARECERISTAS AD HOC)

Me. Romão Inácio da Silva Júnior -UFRN

<http://lattes.cnpq.br/4831003047597922>

RegivaldoSena da Rocha_UFRN

<https://lattes.cnpq.br/5185964449247332Me>

Dr. Edson Benedito Rondon Filho -UFRGS

<http://lattes.cnpq.br/8121682994001478>

Dr. Wilquerson Felizardo Sandes-UNICAMP

<http://lattes.cnpq.br/8263341789855188>

Me. Mário Anderson de Araújo Santos - UFSC

<http://lattes.cnpq.br/6681469142544024>

Me. Flademir Gonçalves Dantas_UFRN

<https://lattes.cnpq.br/5374598505434859Me>

APRESENTAÇÃO

Abrindo seu volume 6, número 10, a *Vigilantis Semper*, Revista Científica de Segurança Pública (RCSP), da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN), busca manter a inovação, o rigor científico e a performance alcançada nos números anteriores, sempre priorizando pesquisas e produções que avançam no processo de profissionalização policial¹, a partir de novas teorias, bem como de experiências exitosas, visando se sedimentar cada vez mais como divisor de águas na corporação, coirmãs, universidades e sociedade, em geral, tendo como escopo principal o fomento e a difusão do conhecimento científico produzido por pesquisadores do campo das Ciências Policiais (BRASIL, 2020²; BATISTA DA SILVA & BENEDITO RONDON FILHO, 2021)³, mas também de Ciências afins, contribuindo para a consolidação desta comunidade científica.

A RCSP, criada institucionalmente pela Portaria Normativa nº 032/2021-GCG/PMRN, de 13 de maio de 2021, publicada no DOE de 15/05/2021 - Edição Nº 14.929, página 11, transcrita no Boletim Geral da PMRN nº 92, de 17 de maio de 2021, tem como escopo produzir reflexões acerca do saber prático, técnico-profissional e o conhecimento científico envolvendo modelos gerenciais administrativos e operacionais, por meio da difusão de pesquisas e de boas práticas no âmbito da segurança pública e de defesa social, da valorização do profissional, da utilização de tecnologias da informação e comunicação e a da indissociabilidade da sustentabilidade e responsabilidade social.

O lema *Vigilantis Semper* foi utilizado originariamente na PMRN, em 1980, quando da criação do Brasão de Armas da corporação, pelos oficiais (tenentes, à época) Carlos Adel, Valdenor Félix e Paulo Frassatti (*in memoriam*). Este último, em 1994, por ocasião da primeira participação de um integrante da PMRN na "Missão de Paz" da ONU, em Angola, elaborou a heráldica do referido brasão, cunhando nele o respectivo lema (*Vigilantis Semper*), que fora formalmente enviado às Nações Unidas, naquele ano.

Neste primeiro semestre de 2026 a PMRN lança o exemplar de número 10, volume 6, da Revista *Vigilantis Semper*, agradecendo a todos(as) que contribuíram neste projeto, em especial, ao Conselho Executivo (Equipe Editorial), ao Conselho Editorial, ao Comitê Científico e, especialmente, aos autores(as) e pareceristas, que possibilitaram que a RCSP se mantenha ativa, como um instrumento de fomento, pesquisa e difusão de conhecimento das Ciências Policiais e Segurança Pública.

A todos(as), nossa mais respeitosa e efusiva admiração, agradecimento e continência!

Alarico José Pessoa Azevedo Júnior
Comandante-Geral da PMRN

-
- 1 SILVA, João Batista da. Profissionalização policial-militar: a tomada de decisão como conhecimento e saber profissional na PMRN. 2017. 294f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/24513>. Acesso em: 14 nov 2021.
 - 2 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/132881-pces945-19/file>. Acesso em: 05 dez. 2022.
 - 3 BATISTA DA SILVA, J. .; BENEDITO RONDON FILHO, E. . NOTA TÉCNICA: CIÊNCIAS POLICIAIS NO BRASIL. **VIGILANTIS SEMPER - Revista Científica de Segurança Pública - e_ISSN 2764-3069 | ISSN 2764-5908**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 159–166, 2021. Disponível em: <http://www.revista.pm.rn.gov.br/index.php/revista/article/view/41>. Acesso em: 7 dez. 2022.

EDITORIAL

Prezados leitores(as), renovamos nossa satisfação acadêmica e profissional ao lançarmos o sétimo número da *Vigilantis Semper*, Revista Científica de Segurança Pública (RCSP), da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN), cuja submissões agora é de fluxo contínuo, tendo esta edição recebido propostas de pesquisadores (profissionais de segurança pública e civis) de todo país e do exterior!!!!

No sexto ano, volume 6, número 10, da *Vigilantis Semper*, vem que, cada vez mais a Ciência Policial buscar se sedimentar, sobretudo, a partir de produções interna *corporis*,

Leonardo Oliveira Freire - Maj PM

Editor-chefe da RCSP/PMRN

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....p. 02

EDITORIAL.....p. 03

ARTIGOS

O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA PRÁTICA: ESTUDO DAS METODOLOGIAS DE VISITAS COMUNITÁRIAS E VISITAS SOLIDÁRIAS EM UNIDADES DA POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS.....p.05

Leon Denis da Costa
Sérgio Rosa Mendes da Silva

INSIGHTS COMPORTAMENTAIS E A EXECUÇÃO PENAL: UMA PROPOSTA DE SENSIBILIZAÇÃO E REDESENHO DE PROCESSOS A PARTIR DE UM CURSO DE EXTENSÃO.....p.17

Karine Symonir de Brito Pessoa
Felipe de Menezes Pereira
Henrique Baltazar Vilar dos Santos
Patrícia Gondim Moreira Pereira

IMPLANTAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL NO BATALHÃO DE POLICIAMENTO AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO NORTEp.33

Denis de Azevedo Quirino
João Batista da Silva

O DESAFIO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA PROVA: O IMPACTO DOS RIFs NA EFICÁCIA DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS.....p.49

Maristela de Figueiredo
Espedito Vitor de Oliveira Júnior
André Luiz Bermudez Pereira

PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES ESTADUAIS NO BRASILp.64

Nazareno Marcineiro
Marcello Martinez Hipolito
João Batista da Silva

O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA PRÁTICA: ESTUDO DAS METODOLOGIAS DE VISITAS COMUNITÁRIAS E VISITAS SOLIDÁRIAS EM UNIDADES DA POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS

Leon Denis da Costa⁴
Sérgio Rosa Mendes da Silva⁵

Resumo: O objetivo deste trabalho foi estudar as metodologias usadas pelos comandantes de unidades para planejar operacionalmente as visitas comunitárias e solidárias na região metropolitana de Goiânia-GO. Busca-se saber como os comandantes têm gerido as atividades de visitas comunitárias e solidárias realizadas pelos policiais militares. Daí surge, como indagação principal, a seguinte questão: qual é a metodologia adotada pelos comandantes de unidades para planejar as visitas? Essas visitas seguem uma diretriz ou plano do comando da unidade ou são realizadas aleatoriamente, conforme o planejamento da guarnição no dia de serviço? Adotou-se uma abordagem qualitativa e quantitativa, com a geração de dados estatísticos e gráficos. Aplicou-se um questionário *online*, encaminhado aos comandantes de 13 batalhões da área metropolitana, e coletaram-se os registros de atendimento integrado referentes às naturezas “visita comunitária” e “visita solidária”. Os resultados indicam que a maior parte dos comandantes pesquisados não possuía uma metodologia para gerir as visitas comunitárias; no entanto, constataram-se experiências positivas de gestão do serviço. A previsão de metodologias de gestão do policiamento comunitário no Procedimento Operacional Padrão pode ser uma alternativa viável.

Palavras-chave: Comandantes; Metodologias; Policiamento Comunitário; Visitas.

COMMUNITY POLICING IN PRACTICE: STUDY OF METHODOLOGIES FOR COMMUNITY VISITS AND SOLIDARITY VISITS IN GOIÁS MILITARY POLICE UNITS

Abstract: The objective of this work was to study the methodologies used by unit commanders to operationally plan community and solidarity visits in the metropolitan region of Goiânia-GO. The aim is to find out how Commanders have managed the activities of community and solidarity visits carried out by military police officers. Hence, the main question arises: what is the methodology adopted by Unit Commanders to plan visits? Would these visits be following a directive or plan from the Unit Command or randomly according to the garrison's planning on the day of service? The methodology adopted was research with a qualitative and quantitative approach, with the generation of statistical and graphical data. An online questionnaire was sent to the commanders of 13 battalions in the metropolitan area, as well as the collection of integrated service records of the nature of community visits and solidarity visits. The results indicate that most commanders do not have a methodology to manage community visits, but there were positive experiences in managing that kind of service. The provision of community policing management methodologies in the Standard Operating Procedure may be a viable alternative.

Keywords: Commander; Methodology; Community Policing; Visit.

Recebido em 19 de novembro de 2024

Aprovado em 15 de julho de 2026

4 Oficial da Polícia Militar de Goiás. Graduado em Letras pela UEG (2003), Especialista em Altos Estudos de Segurança Pública pela UEG/SSPGO (2022), Mestre em Sociologia pela UFG (2016). Coordenador e Professor titular do MBA em Gestão de Polícia Ostensiva. Email: leondenis1978@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6252-4542>

5 Cadete da Polícia Militar de Goiás. Graduado em Direito, Especialista com MBA em Gestão de Polícia Ostensiva do Comando da Academia de Polícia Militar de Goiás, e-mail: sergiormds@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A aproximação da comunidade com os órgãos estatais responsáveis pela promoção da segurança pública é de fundamental importância, uma vez que a colaboração mútua entre os setores da sociedade civil e a Polícia Militar constitui elo imprescindível para o controle eficaz e a prevenção da criminalidade, além de ser crucial para a produção da sensação de segurança e para o fortalecimento da relação de confiança entre a polícia e a comunidade.

A participação comunitária é imprescindível para a efetividade de qualquer estratégia. Nesse sentido, os comandantes devem ser excelentes gestores, capazes de valorizar o papel da polícia comunitária, considerando que a integração permite maior capacidade de resolução e assertividade no controle comunitário.

A Polícia Militar de Goiás tem sistematizado suas atividades de policiamento comunitário por meio do Manual de Procedimento Operacional Padrão (POP), instituído na Corporação em 2004, no âmbito do Programa da Qualidade (PMGO, 2024). O POP estabelece as condutas e os procedimentos operacionais que os policiais militares goianos devem executar durante o exercício das atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

O POP contém procedimentos específicos para que os policiais militares realizem o policiamento ostensivo orientado para a comunidade. As ações a serem desenvolvidas são as visitas comunitárias, as visitas solidárias, as reuniões comunitárias e o monitoramento. As atividades mais comumente praticadas pelos policiais militares durante o serviço são as visitas comunitárias — visitas a pessoas em comércios, residências e outros estabelecimentos, realizadas de forma preventiva, antes da ocorrência de crimes — e as visitas solidárias — visitas a pessoas nesses locais após a ocorrência de crimes.

Dada a sua relevância para a prevenção da criminalidade e o aumento da confiança na Polícia

Militar de Goiás, busca-se saber como os comandantes têm gerido as atividades de visitas comunitárias e solidárias a serem realizadas pelos policiais militares. Daí surge, como indagação principal, a seguinte questão: qual é a metodologia adotada pelos comandantes de unidades para planejar as visitas? Essas visitas seguem uma diretriz ou plano do comando da unidade ou são realizadas aleatoriamente, conforme o planejamento da guarnição no dia de serviço?

O objetivo deste artigo é identificar as metodologias usadas pelos comandantes de unidades para planejar operacionalmente as visitas comunitárias e solidárias na Região Metropolitana de Goiânia-GO. Os objetivos específicos são: identificar a quantidade de registros de visitas comunitárias e solidárias em cada unidade dos 1º e 2º Comandos Regionais da Polícia Militar de Goiás; identificar as formas de planejamento das visitas pelas unidades; e verificar os possíveis programas ou projetos de polícia comunitária administrados pelos batalhões.

A pesquisa foi realizada a partir de revisão teórica sobre policiamento comunitário, a fim de contextualizar o tema e apresentar a perspectiva da Polícia Militar de Goiás, cujas condutas e procedimentos operacionais estão previstos no Manual de Procedimento Operacional Padrão, com enfoque nos procedimentos de visita comunitária e visita solidária (PMGO, 2024).

Foi realizada uma pesquisa de campo, na qual se aplicou um questionário com sete questões: três fechadas e quatro abertas, sobre as metodologias existentes nas unidades policiais militares para a realização de visitas comunitárias e solidárias. O questionário foi disponibilizado na plataforma *Google Forms*, e o *link* gerado foi encaminhado aos comandantes das unidades policiais militares dos 1º e 2º CRPM, entre os dias 17 e 18 de junho de 2024.

O questionário obteve respostas dos treze comandantes das unidades da Polícia Militar situadas na área metropolitana da capital, excluídas as unidades especializadas, como o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) e as Rondas

Ostensivas Táticas Metropolitanas (ROTAM), entre outras. As respostas fechadas foram apresentadas em gráficos, e as respostas discursivas ou abertas foram analisadas e transcritas de forma indireta, agrupando-se as semelhantes e as divergentes. Além do questionário, foram extraídos do Sistema de Registro de Atendimento Integrado os registros das naturezas “Visita Comunitária”, “Visita Solidária” e “Reunião Comunitária”, referentes ao período de janeiro a 15 de junho de 2024, das 13 unidades de área dos 1º e 2º Comandos Regionais da Polícia Militar de Goiás.

Os dados obtidos foram transformados em tabelas e gráficos, com a utilização de conhecimentos de estatística descritiva, apresentando-se o número e o percentual registrados nos batalhões para as naturezas estudadas.

2 PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

A evolução e a profissionalização da Polícia Militar de Goiás tiveram um marco significativo com o avanço das técnicas policiais-militares, concretizado pela criação do Procedimento Operacional Padrão (POP) em 2003. Esse desenvolvimento marcou o início de um processo de gestão do conhecimento na instituição, baseado na experiência da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) na compilação e padronização de suas técnicas e procedimentos. Para consolidar esse processo, a PMGO formou comissões compostas por oficiais e praças, encarregadas de participar da formulação de propostas e dos processos de padronização de procedimentos operacionais.

Em 2004, foram instituídos o curso e o distintivo do Procedimento Operacional Padrão, organizados em três níveis: técnicos, para os policiais envolvidos na criação dos processos; multiplicadores, responsáveis pela difusão do POP à tropa; e executores, policiais treinados pelos multiplicadores em suas unidades. Atualmente, o

POP é uma disciplina obrigatória em todos os cursos de formação e aperfeiçoamento ministrados pela Academia da Polícia Militar de Goiás.

Além disso, a Polícia Militar de Goiás instituiu o Sistema de Supervisão e Padronização (SISUPA) e as Comissões de Padronização, por meio da Diretriz n. 001/2006-PM/3, embora inicialmente sem uma estrutura adequada. Diante dessa ineficácia, o Comando-Geral da PMGO, por meio da Portaria n. 2572, de 9 de julho de 2012, criou a Comissão de Coordenação e Acompanhamento do Procedimento Operacional Padrão, com a mesma finalidade, mas de caráter permanente. Essa comissão, presidida pelo Subcomandante-Geral da PM e composta por outros membros, como o Comandante de Ensino da PM, o Comandante da APM, o Chefe da PM/3 e o colegiado de técnicos do POP, tem entre suas atribuições a análise de novos processos e procedimentos operacionais.

O Programa da Qualidade do Estado de Goiás, como estratégia de governo, visa principalmente à implantação de ações que melhorem a qualidade, a eficiência e a eficácia dos serviços públicos e, ao mesmo tempo, reduzam os custos operacionais dos diversos processos. Dentro dessa perspectiva de gestão da qualidade, o POP tornou-se um instrumento essencial, padronizando condutas e procedimentos operacionais, de forma a garantir que os policiais militares possam exercer suas funções com maior segurança e eficiência. O POP promove, assim, a transição de uma abordagem individual e subjetiva para uma objetiva e corporativa, proporcionando o equilíbrio necessário para que a Polícia Militar de Goiás possa desempenhar a atividade-fim, preservando a ordem pública e oferecendo serviços de qualidade à sociedade goiana.

É fundamental destacar que a atividade policial-militar é intrinsecamente complexa e arriscada, pois envolve um processo contínuo de tomada de decisões que podem ter consequências graves, como a perda de vidas, danos ao patrimônio e crises relacionadas à honra e à imagem do profissional e da instituição. Nesse contexto, Silva

(2005) identifica que a padronização dos processos operacionais na PMGO busca "aumentar a qualidade dos serviços prestados; melhorar os índices de produtividade; permitir o controle efetivo dos processos geradores de serviços PM; aumentar o grau de segurança no trabalho; melhorar os índices de resultados; permitir a descrição das funções operacionais; identificar responsabilidades pelo desempenho das funções; [e] diminuir erros profissionais" (Silva, 2005, p. 42).

No mesmo estudo, Silva (2005) ressalta que a padronização é a ferramenta fundamental de gestão diária, sendo que "a falta de padrões é a maior responsável pelos erros profissionais" e que "os erros profissionais custam vidas ou geram danos à integridade física" (Silva, 2005, p. 41). Ele também destaca que "a supervisão operacional depende da existência de padrões" e que esses padrões são essenciais para proteger os policiais de responsabilizações jurídicas, além de ampliar as opções técnicas à disposição dos profissionais (Silva, 2005, p. 41).

No contexto de criação do POP, a filosofia de polícia comunitária já estava bem estabelecida no Brasil e também já havia começado a ser integrada às ações da Polícia Militar de Goiás. Com a Portaria n. 1282-PM/3, de 21 de fevereiro de 2011, a PMGO institucionalizou o policiamento comunitário, que passou a orientar a tropa a valorizar ações preventivas (proativas) em vez de reativas, buscando resolver problemas de segurança pública em parceria com a comunidade. A partir de então, o policiamento ostensivo-preventivo evoluiu para um modelo comunitário, consolidando uma nova fase na atuação da PMGO.

A Polícia Militar de Goiás institucionalizou definitivamente o policiamento comunitário (ação de policiar junto à comunidade), nos termos da Polícia Comunitária (filosofia e estratégia organizacional), com a Portaria n. 1282-PM/3, de 21 de fevereiro de 2011, do Comando Geral da Corporação. Tal normatização visou padronizar os procedimentos policiais em razão da evolução do

modelo de policiamento ostensivo-preventivo para o comunitário.

Por meio da Portaria n. 1322-PM/3, instituiu-se, em 11 de março de 2011, na 3ª edição do Procedimento Operacional Padrão (POP), o processo de Policiamento Comunitário, subdividido em cinco procedimentos, a saber: Monitoramento, Visita Comunitária, Visita Solidária, Reunião Mensal de Segurança Comunitária e Mensuração da Produtividade. A Corporação ainda criou a Diretriz n. 003/2011-PM3, datada de 21 de março de 2011, determinando e orientando a uniformização e o cumprimento das normas e dos procedimentos do Policiamento Comunitário em todos os comandos e unidades da Polícia Militar.

Na revisão do Procedimento Operacional Padrão iniciada em 2022, o processo de Policiamento Comunitário manteve apenas quatro procedimentos: Monitoramento, Visita Comunitária, Visita Solidária e Reunião de Segurança Comunitária. A seguir, são apresentadas as definições dos principais serviços de policiamento comunitário realizados pela Polícia Militar de Goiás (PMGO, 2024):

[...] **Monitoramento:** é a atividade desenvolvida por policiais militares por meio de patrulhamento e/ou saturação de uma área e verificação de locais e pessoas, com o objetivo de acompanhar a rotina da comunidade, a fim de aumentar a segurança e propiciar o convívio social harmônico.

[...] **Visita comunitária:** ato do policial militar deslocar-se a uma residência, escola, igreja, estabelecimento comercial ou qualquer outro local de interesse da segurança pública, para repassar as orientações necessárias ao incremento da segurança, além de integrar-se de maneira proativa na vida social da comunidade.

[...] **Visita Solidária:** atendimento policial militar à pessoa vítima de ação delituosa.

[...] **Reunião de segurança comunitária:** obrigação de cada comandante de UPM promover Reunião Comunitária para agrupar

as forças vivas atuantes nos quadrantes para discutir e estabelecer parcerias em prol da melhoria da qualidade de vida das pessoas que moram e trabalham no quadrante com interesse direcionado para a segurança pública, com periodicidade preferencialmente mensal e de forma excepcional, quando solicitada por grupos ou representatividade local e ainda por iniciativa da própria Polícia Militar. (PMGO, 2024, p. 173-176).

Dessa forma, o policiamento comunitário padronizado na Polícia Militar de Goiás tem o objetivo de otimizar as ações de prevenção próprias do policiamento ostensivo, explorando e incentivando a participação social, a parceria e o envolvimento da comunidade, tanto na área urbana quanto na zona rural, com vistas à resolução dos problemas de segurança pública ou de outros que afetem a qualidade de vida, sem deixar de promover a repressão qualificada à criminalidade. A prevenção é a razão de ser do policiamento comunitário, e a polícia é eficaz quando não há ocorrência de crimes.

O modelo de policiamento comunitário adotado pela PMGO tem alcançado resultados relevantes, principalmente após a padronização dos procedimentos operacionais instituídos no POP, pois, antes, havia ampla literatura sobre policiamento comunitário e práticas isoladas que atendiam aos anseios de uma unidade policial militar, mas não contemplavam os objetivos da instituição.

Agora, é necessário revisar o que a literatura tem definido como policiamento comunitário.

As discussões sobre o policiamento comunitário frequentemente misturam intenções, filosofias, estilos de gerenciamento e estruturas organizacionais com práticas operacionais específicas. Skolnick e Bayley (2002) apontam que, embora boas intenções possam inspirar mudanças, estas não garantem a implementação de novos programas ou a transformação efetiva das estratégias básicas de policiamento. Reorganizações administrativas podem ocorrer sem que as estratégias fundamentais sejam alteradas, e mudanças nos estilos de gerenciamento podem não refletir uma mudança real nos objetivos

organizacionais. Assim, para que o policiamento comunitário seja significativo, é essencial que as intenções filosóficas se traduzam em mudanças concretas nas táticas e operações, evitando que o conceito se torne apenas uma peça de teatro sem impacto real nas comunidades que a polícia visa servir.

A premissa central do policiamento comunitário reside na ideia de que o público deve desempenhar um papel ativo e coordenado na manutenção da segurança. Skolnick e Bayley (2002) enfatizam que a polícia, por si só, não pode assumir toda a responsabilidade pela segurança pública e necessita do apoio da comunidade como coprodutora da ordem. Nesse sentido, o policiamento comunitário não apenas redefine o papel da polícia, mas também impõe à instituição a responsabilidade de criar meios eficazes para envolver o público na prevenção do crime e na manutenção da lei e da ordem. Essa abordagem sublinha a importância de se distanciar das práticas operacionais tradicionais e adotar novas estratégias que realmente reflitam a colaboração entre a polícia e a comunidade.

A implementação do policiamento comunitário, segundo Skolnick e Bayley (2002), deve ser medida pela criação de novos programas que promovam a participação ativa do público na manutenção da ordem pública. As práticas passadas não podem ser consideradas parte do policiamento comunitário simplesmente por terem como objetivo o aumento do envolvimento da comunidade. Somente quando houver uma mudança tangível nas táticas e estratégias operacionais, alinhadas com a filosofia do policiamento comunitário, é que se poderá afirmar a existência efetiva dessa abordagem. Assim, a celebração do policiamento comunitário deve estar vinculada à inovação e ao afastamento das práticas tradicionais que pouco contribuíram para uma verdadeira parceria entre a polícia e a comunidade.

O policiamento comunitário, ao ser efetivamente implementado, tende a seguir certas normas que redefinem o papel da polícia e seu

relacionamento com a comunidade. Skolnick e Bayley (2002) destacam quatro normas fundamentais nesse contexto: a organização da prevenção do crime baseada na comunidade, a reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais, o aumento da responsabilização das comunidades locais e a descentralização do comando policial. Essas normas representam uma mudança significativa nas estratégias tradicionais de policiamento, que se baseavam principalmente na presença visível da polícia e na repressão imediata dos infratores, mas que, segundo estudos, não têm sido eficazes na prevenção do crime e na manutenção da ordem.

A prevenção do crime com base na comunidade emerge como o objetivo central do policiamento comunitário, e programas como a Vigilância de Bairro são fundamentais para sua implementação. Skolnick e Bayley (2002) ressaltam que as estratégias policiais tradicionais, que se baseavam na visibilidade da polícia nas ruas e na resposta rápida às infrações, foram questionadas nos últimos anos por sua eficácia limitada. O policiamento comunitário, por sua vez, propõe uma abordagem mais integrada, na qual os policiais são incentivados a conhecer a comunidade, interagir com os cidadãos em situações não emergenciais e se tornarem uma presença constante e confiável na vida comunitária. Essa interação personalizada visa não apenas prevenir o crime, mas também reduzir o medo entre os moradores.

Por fim, Skolnick e Bayley (2002) discutem a importância da reciprocidade na comunicação entre a polícia e o público no contexto do policiamento comunitário. A comunicação aberta e bidirecional não apenas é aceita, mas também encorajada, permitindo que o público participe ativamente da definição de prioridades estratégicas e táticas, assim como da avaliação do comportamento dos policiais. Essa abordagem promove maior responsabilização pública da polícia e fortalece a supervisão civil das práticas policiais. A interação contínua e positiva com a comunidade tem o potencial de elevar o moral dos policiais, que passam a ter mais contatos

construtivos com os cidadãos, distanciando-se das interações tradicionalmente focadas em situações de alta tensão e de conflito.

O conceito de policiamento comunitário e a abordagem voltada para a solução de problemas emergem como tentativas de redefinir a missão e os métodos operacionais da polícia, indo além das práticas tradicionais de prevenção de crimes e resposta a emergências. Moore (2003) argumenta que essas ideias, ao contrário de serem meramente novas propostas administrativas, podem ser vistas como estratégias organizacionais que reformulam os objetivos e métodos do policiamento em sua totalidade. Nessa perspectiva, o policiamento comunitário e o policiamento para a solução de problemas introduzem uma nova dinâmica na relação entre a polícia e a comunidade, sugerindo a necessidade de uma análise cuidadosa dos problemas apresentados pelos cidadãos, bem como a busca por soluções que envolvam tanto a polícia quanto a comunidade e outras instituições públicas.

Essas abordagens também promovem mudanças significativas nas estruturas organizacionais das forças policiais, como a descentralização das responsabilidades e a promoção de uma comunicação mais horizontal dentro dos departamentos, conforme discutido por Moore (2003) e Mastrofski (2012). O policiamento comunitário, por exemplo, está associado a estruturas geograficamente descentralizadas que facilitam uma maior proximidade e cooperação com as comunidades locais. Da mesma forma, a abordagem de solução de problemas enfatiza a responsabilidade distribuída até os níveis mais baixos da organização, encorajando uma interação lateral não apenas dentro da polícia, mas também entre a polícia e outros órgãos governamentais.

Ademais, o policiamento comunitário redefine a legitimidade da polícia, não apenas em termos de sua eficácia na redução do crime e na manutenção da ordem, mas também de sua capacidade de atender às necessidades e expectativas da comunidade. Moore (2003) destaca que, nesse modelo, a satisfação da comunidade e a harmonia

social tornam-se elementos centrais da legitimidade policial, ao lado da competência no combate ao crime. A cooperação efetiva entre a polícia e a comunidade é vista como fundamental para a produção de segurança, na qual os próprios cidadãos são considerados a primeira linha de defesa contra o crime.

Por outro lado, a estratégia de policiamento para a solução de problemas enfatiza a importância da reflexão e da análise para compreender as causas subjacentes dos incidentes que geram demandas de serviço. Inspirada nos trabalhos de Clarke (1983) e Goldstein (1979), essa abordagem propõe que o crime pode ser prevenido por meio de intervenções que modificam as situações que geram essas demandas. O desafio, portanto, reside em desenvolver respostas eficazes e aplicáveis a problemas complexos e não aparentes, demonstrando uma abordagem proativa na gestão da segurança pública (Moore, 2003).

Finalmente, a discussão sobre a adição do termo "comunitário" ao policiamento revela uma visão mais ampla do papel da polícia na sociedade. Para alguns, isso reforça a importância da comunidade como recurso essencial na luta contra o crime, enquanto outros argumentam que essa adição redefine tanto os objetivos quanto os meios do policiamento, colocando a criação de comunidades seguras, democráticas e tolerantes como uma prioridade fundamental (Moore, 2003). Assim, o policiamento comunitário e a solução de problemas configuram-se como elementos centrais na evolução das estratégias policiais contemporâneas, buscando uma abordagem mais integrada e colaborativa na promoção da segurança pública.

3 COMO O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO É REALIZADO NO DIA A DIA

3.1 OS REGISTROS DAS VISITAS COMUNITÁRIAS E SOLIDÁRIAS NAS UNIDADES POLICIAIS MILITARES

O Procedimento Operacional Padrão da PMGO apresenta as definições de visita comunitária e visita solidária, conforme já exposto na seção anterior. Contudo, para uma compreensão mais voltada à prática desse tipo de ação policial, foram necessárias outras descrições, a saber:

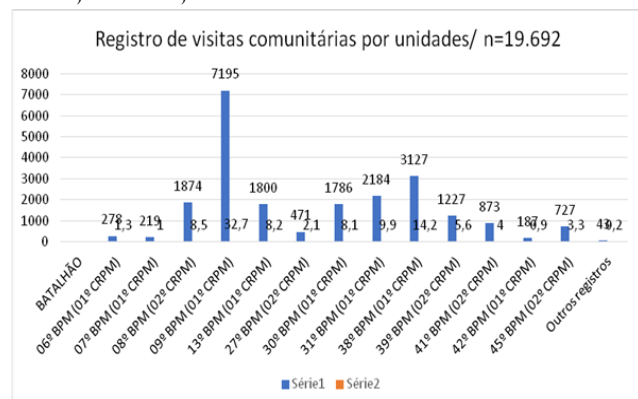
A visita comunitária é o atendimento policial militar destinado a visitar pessoas da comunidade em residências, escolas, igrejas, comércios e outros locais de interesse da segurança pública, a fim de identificar as preocupações, os fatores de risco, a insegurança e os problemas de segurança pública, bem como repassar orientações de segurança e prevenção criminal e estabelecer uma relação de confiança e parceria durante o policiamento.

Por outro lado, a visita solidária é o atendimento policial militar destinado a pessoas da comunidade que foram vítimas de ocorrências criminais ou reativas ou que manifestaram sentimento de medo do crime ou de insegurança no bairro. Esse serviço visa tranquilizar a pessoa visitada, buscar novas informações não constantes do registro que possam fornecer subsídios ao planejamento operacional de ações proativas da UPM e repassar orientações de segurança e prevenção criminal.

A seguir, apresentam-se os resultados dos registros das naturezas "visita comunitária" e "visita solidária" no período de janeiro a junho de 2024, efetuados pelas unidades policiais militares cujos comandantes responderam ao questionário.

No Gráfico 1, a seguir, é apresentada a quantidade de visitas comunitárias registradas pelos batalhões responsáveis pelo policiamento ostensivo e pelo atendimento emergencial à comunidade na Região Metropolitana, em área que compreende os municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, além de áreas adjacentes.

Gráfico 1 – Visitas comunitárias registradas entre janeiro e junho de 2024.



Fonte: elaborado pelos autores com dados do RAI/SSPGO (2024).

Já o Gráfico 2 apresenta as modalidades de visita comunitária mais realizadas pelos policiais militares em suas atividades de policiamento comunitário:

Gráfico 2 – Tipos de visitas comunitárias



Fonte: elaborado pelos autores com dados do RAI/SSPGO (2024).

A Tabela 1 ilustra o quantitativo de visitas comunitárias: 19.224 foram realizadas no comércio, no período de janeiro a junho de 2024, sendo esse o tipo de local mais visitado pelos policiais militares. Já as visitas comunitárias em residências alcançaram o total de 225, o que se explica pela dificuldade de realizá-las nesses locais, uma vez que podem configurar incômodo ou perturbação. Além disso, essa prática não é propriamente característica da cultura policial brasileira, sendo mais comum na metodologia de policiamento comunitário do Japão.

Tabela 1 – Quantitativo de visitas comunitárias e solidárias por unidade.

NATUREZAS	6ª BPM 1ª CRPM	7ª BPM 1ª CRPM	8ª BPM 2ª CRPM	9ª BPM 1ª CRPM	13ª BPM 1ª CRPM	27ª BPM 2ª CRPM	30ª BPM 1ª CRPM	31ª BPM 1ª CRPM	38ª BPM 1ª CRPM	39ª BPM 2ª CRPM	41ª BPM 2ª CRPM	42ª BPM 1ª CRPM	45ª BPM 2ª CRPM	TOTAL
REUNIÃO COMUNITÁRIA	0	2	0	0	1	2	0	0	0	1	0	1	0	7
VISITA COMUNITÁRIA A ESTABELECIMENTO DE SAÚDE	4	1	2	13	1	0	0	185	1	13	3	0	0	223
VISITA COMUNITÁRIA A RESIDÊNCIA	4	15	9	69	11	11	5	13	9	41	3	22	13	225
VISITA COMUNITÁRIA AMBIENTAL	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	4
VISITA COMUNITÁRIA AO COMÉRCIO	193	177	1486	7099	1488	178	1758	1976	2860	917	425	127	540	19224
VISITA COMUNITÁRIA RURAL	0	1	1	6	0	0	5	1	0	0	0	2	0	16
VISITA SOLIDÁRIA	78	23	377	13	306	281	22	6	259	265	443	38	180	2291
TOTAL	279	219	1876	7201	1807	472	1790	2182	3129	1238	874	190	733	21990

Fonte: elaborado pelos autores com dados do RAI/SSPGO (2024).

A Tabela 2 apresenta a escolha, pelos comandantes, do tipo de atendimento de policiamento comunitário considerado mais eficiente e eficaz para a segurança pública, conforme as categorias descritas no Manual de Procedimento Operacional Padrão.

Pode-se notar que dois comandantes (15,4%) consideraram a reunião comunitária a ação de maior eficiência e eficácia; três (23,1%) escolheram a visita solidária; e oito (61,5%) apontaram a visita comunitária, selecionada pela maioria.

Tabela 2 – Escolha do tipo de ação comunitária mais eficiente na visão dos comandantes.

Ações comunitárias	N	%
Reunião comunitária	2	15,4
Visita comunitária	8	61,5
Visita solidária	3	23,1
Total	13	100,0

Fonte: elaborado pelos autores com dados do RAI/SSPGO (2024).

A Tabela 3 apresenta a frequência de realização de reuniões comunitárias, virtuais ou presenciais, nas áreas de atuação dos batalhões.

Tabela 3 – Frequência de reuniões comunitárias (virtuais ou presenciais) nas áreas de atuação dos batalhões.

3.2 AS METODOLOGIAS DE VISITAS COMUNITÁRIAS ADOTADAS PELOS COMANDANTES

Após a aplicação do questionário aos comandantes da Região Metropolitana, com o objetivo de elucidar como têm sido geridas as visitas comunitárias e solidárias realizadas pelos policiais militares, buscou-se identificar a metodologia adotada pelas unidades para planejar essas visitas e verificar se elas seguem uma diretriz ou plano do comando da unidade ou se ocorrem de forma aleatória, conforme o planejamento da guarnição no dia de serviço.

Essa informação é importante, uma vez que demonstra a participação ativa dos comandantes na pesquisa e possibilita refletir sobre sua atuação e seu engajamento perante a tropa e sobre os procedimentos inerentes ao Procedimento Operacional Padrão, referência para o policiamento comunitário.

No questionário, foi formulada uma pergunta voltada especificamente para a forma como os comandantes realizam a gestão das visitas comunitárias. A questão era: “Como o senhor faz a gestão das visitas comunitárias na sua unidade? Os policiais seguem algum plano da unidade? Solicito que descreva, em poucas linhas, como é a gestão das

Período	N	%
Anual	1	7,7
Bimestral	3	23,1
Mensal	4	30,8
Semestral	1	7,7
Trimestral	4	30,8
Total	13	100,0

Fonte: elaborado pelos autores com dados do RAI/SSPGO (2024).

Os dados da Tabela 3 indicam que as respostas dos comandantes variaram quanto à periodicidade das reuniões comunitárias, incluindo frequências mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual.

visitas comunitárias, levando em conta o POP de Policiamento Comunitário.”

As respostas obtidas dos 13 comandantes podem ser descritas da seguinte forma:

As visitas comunitárias são realizadas pelas viaturas em seus respectivos quadrantes, mediante ordem do CPU para a execução dessas ações, mas sem especificação de maiores detalhes do planejamento. Quando fazem alusão ao planejamento, os comandantes enfatizam que se leva em consideração a zona quente de criminalidade. Essa foi a resposta mais comum e predominante entre os comandantes das unidades. Outras informações particulares foram a ênfase nas visitas a comércios e a locais com índices de ocorrência de furtos e roubos e a afirmação de que a doutrina está bem sedimentada na área da unidade, de modo que não há necessidade de exigência, pois os policiais militares realizam naturalmente as visitas comunitárias conforme o POP. Dois comandantes de unidades da região de Aparecida de Goiânia mencionaram um cronograma de visitas comunitárias, segundo o qual, conforme o dia da semana, existe um tipo de comércio a ser visitado, sendo o documento disponibilizado mensalmente ao CPU.

Estabeleceu-se comunicação com o comandante de uma das unidades policiais militares, que disponibilizou um Plano de Visitas Comunitárias desenvolvido naquela unidade e compartilhado com o Comando Regional para fins de implantação em toda a região.

O objetivo final do Plano de Visitas Comunitárias sistematizadas é que os comércios e estabelecimentos diversos sejam todos visitados na área, independente da preferência do policial militar que estiver de serviço. Além de fornecer um raio-x da área para o Comandante. (Costa, 2019, p.5)

O modelo de plano para visitas comunitárias envolve uma série de etapas estruturadas para garantir que todos os estabelecimentos locais sejam visitados de maneira organizada e eficiente. Inicialmente, são criados formulários no *Google Forms* para cadastrar comércios, escolas, feiras e unidades de saúde. As equipes de serviço são então responsáveis por realizar esses cadastros, conforme suas atribuições por quadrante. Uma vez finalizado o levantamento, os dados são sistematizados e utilizados para elaborar um Livro de Visitas por Quadrante. Este documento orienta as visitas diárias, que são planejadas de acordo com o tipo de estabelecimento.

O plano prevê que, além das visitas regulares, sejam realizadas interações contínuas com a comunidade, incluindo a criação de grupos de *WhatsApp* para facilitar a comunicação entre a polícia e os estabelecimentos locais. Esses grupos podem receber formulários mensais para avaliar o atendimento policial e coletar sugestões. O objetivo final é garantir que todos os estabelecimentos sejam visitados, proporcionando um mapeamento detalhado da área para o comandante. Além disso, visitas solidárias são programadas conforme a incidência de crimes, e reuniões mensais de segurança pública são organizadas para discutir questões relevantes com a comunidade, baseando-se em análises estatísticas para medir a produtividade.

O plano também enfatiza a importância das visitas solidárias, que são realizadas em resposta a ocorrências graves, como furtos e roubos, e são guiadas por formulários preenchidos diariamente pelos supervisores das unidades. Além disso, o planejamento inclui a organização de reuniões mensais de segurança pública, que devem ser realizadas em diferentes bairros, com a participação de líderes comunitários e membros dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGS). Essas reuniões servem como uma oportunidade para o comando da UPM utilizar análises estatísticas, como as fornecidas pelo sistema *Qlik Sense* — sistema utilizado pela Secretaria de Segurança Pública para a produção de diagnósticos e análises estatísticas para a segurança pública do Estado de Goiás —, para avaliar a produtividade e ajustar as estratégias de policiamento de acordo com as necessidades específicas de cada área (Costa, 2019).

3.3 METODOLOGIAS DE VISITAS SOLIDÁRIAS

De igual modo, foi formulada a questão sobre a metodologia de visitas solidárias adotada pelos comandantes em suas unidades, nos seguintes termos: “Como o senhor faz a gestão das visitas solidárias na sua unidade? Os policiais seguem algum plano da unidade? Solicito que descreva, em poucas linhas, como é a gestão das visitas solidárias, levando em conta o POP de Policiamento Comunitário.”

As respostas dos comandantes de unidade apresentam basicamente duas formas de ação: a) as visitas solidárias acontecem conforme o Procedimento Operacional Padrão, segundo o qual as ocorrências de natureza reativa registradas pela Polícia Militar são objeto de visitas pelos policiais militares em seus respectivos quadrantes, sempre no dia imediatamente posterior ao fato, com a finalidade de coletar mais informações sobre o ocorrido para respostas posteriores, bem como orientar e tranquilizar a vítima, colocando o serviço da Polícia Militar à disposição e fornecendo orientações de segurança que possam evitar nova vitimização; b) as visitas solidárias são realizadas com base nos registros de ocorrências reativas da

Área Integrada de Segurança Pública, principalmente aquelas registradas pela vítima na Delegacia de Polícia Civil, de forma presencial ou virtual (online). As visitas solidárias são controladas pelo chefe da Seção de Planejamento Operacional e/ou pelo subcomandante da unidade, pois, em regra, apenas o Comandante de Policiamento da Unidade (CPU) acompanha o registro.

Toda boa intenção de enfrentamento à criminalidade constitui uma ação positiva para a segurança pública. Sabe-se que cada localidade tem uma demanda específica; por isso, o comandante, juntamente com sua tropa, tem liberdade de agir, propondo medidas e deliberando ações que facilitem a desburocratização do acesso à comunidade e minimizem as demandas negativas ocasionadas pela criminalidade, permitindo o fortalecimento da segurança pública, a garantia do direito à segurança e a valorização do bem maior: a vida. O aprimoramento do policiamento comunitário é um processo contínuo, que pode ser aperfeiçoado pela prática constante de interação da Polícia Militar com a comunidade e pelo cumprimento dos procedimentos operacionais de Policiamento Comunitário sistematizados pela Corporação.

4 CONCLUSÃO

O policiamento comunitário tem como objetivo essencial promover a cooperação mútua entre a comunidade e os agentes de segurança pública, visando ao controle da criminalidade e à prevenção de atividades ilícitas. A implementação de políticas públicas na área da segurança pública, embora contribua parcialmente para enfrentar as demandas e desafios latentes na sociedade, ainda requer ajustes e melhorias contínuas.

A gestão dos comandantes da Polícia Militar de Goiás destaca-se pela proatividade, pelo engajamento e pela capacitação humana, enfrentando os desafios diários com metodologias

que simplificam e desburocratizam processos. Essas práticas estão alinhadas ao Programa da Qualidade (PMGO, 2024) e ao Manual de Procedimentos Operacionais, essenciais para garantir a ordem pública.

A pesquisa revelou que, embora o policiamento comunitário seja praticado nas unidades policiais militares em conformidade com o Procedimento Operacional Padrão, a metodologia utilizada, baseada em questionário aberto, limitou a profundidade das respostas obtidas, não permitindo uma análise detalhada das práticas de gestão do policiamento comunitário. Esse procedimento metodológico sugere a necessidade de futuras pesquisas com visitas às unidades, análise de documentos da seção de planejamento e entrevistas em profundidade, a fim de obter um quadro mais abrangente.

Um dos comandantes pesquisados apresentou um modelo de Plano de Visitas Comunitárias implementado em sua unidade, fruto de experiências anteriores de gestão junto à comunidade local, destacando a importância de práticas gerenciais bem estruturadas.

A análise dos registros de visitas comunitárias, visitas solidárias e reuniões comunitárias evidenciou a ausência de uma metodologia uniforme de gestão desses serviços. Este fato ressalta a urgência de uma resposta institucional da Corporação, visando à sistematização das boas práticas de gestão e incentivando melhorias contínuas na gestão operacional.

Conclui-se que a revisão do Procedimento Operacional Padrão – POP 210 – Policiamento Comunitário, com ênfase no planejamento e na metodologia de gestão dos serviços de policiamento comunitário, é fundamental. Atualizar o conhecimento existente é imperativo para aprimorar a atuação da Polícia Militar de Goiás e garantir que as práticas de policiamento comunitário sejam eficazes e alinhadas às necessidades da sociedade.

5 REFERÊNCIAS

- BAYLEY, D.; SKOLNICK, J. H. **Policiamento Comunitário**. São Paulo: EDUSP, 2002.
- BRODEUR, J. P. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- BRODEUR, J. P. **Policiamento “sob medida”**: um estudo conceitual. In: BRODEUR, J. P. Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- COSTA, L. D. **Modelo de Plano de Visitas Comunitárias na área do 2º CRPM**. Aparecida de Goiânia: 39º Batalhão de Polícia Militar, 2019.
- GOLDSTEIN, H. **Policiando uma sociedade livre**. São Paulo: EDUSP, 2000.
- MASTROFSKI, S. D. **Policiamento comunitário e estrutura da organização policial**. In: BRODEUR, J. P. Como reconhecer um bom policiamento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- MOORE, Mark Harrison. **Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas**. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval. Policiamento moderno. Trad. Jacy Cardia Ghirotti. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2003.
- PMGO – POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS. **Procedimento Operacional Padrão: POP**. 4. ed., versão 3. Goiânia: PMGO, 2024.
- TONRY, Michael; MORRIS, Norval. **Policiamento moderno**. Trad. Jacy Cardia Ghirotti. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2003

INSIGHTS COMPORTAMENTAIS E A EXECUÇÃO PENAL: UMA PROPOSTA DE SENSIBILIZAÇÃO E REDESENHO DE PROCESSOS A PARTIR DE UM CURSO DE EXTENSÃO

Karine Symonir de Brito Pessoa⁶

Felipe de Menezes Pereira⁷

Henrique Baltazar Vilar dos Santos⁸

Patrícia Gondim Moreira Pereira⁹

RESUMO: Este artigo apresenta uma proposta de aplicação da ciência comportamental à execução penal, desenvolvida no curso “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, promovido pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte (Esmarn) em 2024. Parte-se da hipótese de que inconsistências no preenchimento da Guia de Execução Penal (GEP) não decorrem apenas de má-fé ou desconhecimento técnico, mas também de vieses cognitivos, sobrecarga atencional e atritos procedimentais passíveis de mitigação por mecanismos de arquitetura de escolha. A pesquisa, de caráter exploratório e qualitativo, desenvolveu-se por meio de revisão bibliográfica sobre economia comportamental e nudges, análise documental de normativos do TJRN, aplicação do BASIC Framework da OCDE e diagnóstico comportamental pelo ABCD Framework. Como resultado, propõem-se cinco eixos de intervenção: sensibilização por storytelling, treinamentos com simulação, painel estatístico de feedback, comunicação digital humanizada e gestão à vista, além de um desenho experimental A/B para futura validação empírica. Conclui-se que a ciência comportamental oferece instrumentos relevantes para inovação institucional, prevenção de erros e fortalecimento do engajamento organizacional no âmbito da execução penal.

Palavras-chave: Execução penal; Ciência comportamental; Inovação no Judiciário; Arquitetura de escolha; Guia de Execução Penal.

ABSTRACT: This article presents a proposal for applying behavioral science to criminal sentence enforcement, developed within the short course “Behavioral Insights Applied to Management and Innovation in the Judiciary,” promoted by the Rio Grande do Norte School for Magistrates (Esmarn) in 2024. The study is based on the hypothesis that inconsistencies in filling out the Criminal Sentence Enforcement Guide (GEP) result not only from bad faith or technical unfamiliarity, but also from cognitive biases, attentional overload, and procedural frictions that may be mitigated through choice architecture mechanisms. The research, exploratory and qualitative in nature, was conducted through a literature review on behavioral economics and nudges, documentary analysis of TJRN regulations, application of the OECD BASIC Framework, and behavioral diagnosis using the ABCD Framework. As a result, five intervention axes are proposed: awareness through storytelling, simulation-based training, statistical feedback panels, humanized digital communication, and visual management, in addition to an A/B experimental design for future empirical validation. The study concludes that behavioral science offers relevant tools for institutional innovation, error prevention, and strengthening organizational engagement within the context of criminal sentence enforcement.

Keywords: Criminal sentence enforcement; Behavioral science; Innovation in the Judiciary; Choice architecture; Criminal Sentence Enforcement Form.

Recebido em 29 de fevereiro de 2026

Aprovado em 09 abril de 2026

6 Doutora em Educação (UFRN), Mestre em Demografia (UFRN), Especialista em Gestão Judiciária (FGV), Graduada em Estatística e Matemática (UFRN), tem experiência Executiva na área Gestão Estratégica, Pública, Ciência de Dados, Docência universitária e Inovação e empreendedorismo, <https://orcid.org/0000-0002-3475-8341>; <http://lattes.cnpq.br/7577431550232706>, karine.symonir@gmail.com.

7 Doutor em Administração (UFRN), Mestre em Engenharia de Produção (UFRN); Graduação em Engenharia Mecânica (UFRN). Gestão Estratégica, Gestão Financeira, Processos e Projetos; <http://lattes.cnpq.br/2926171594596514>, felipereira@gmail.com.

8 Especialista em Direito Processual Penal (ESMARN), Especialista em Gestão Judiciária (FGV), Juiz de Direito titular da primeira vara regional de execução penal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, tem experiências de Gestão na área da Execução Penal e Docência, <http://lattes.cnpq.br/4273155848238404>, henriquebaltazar@tjrn.jus.br.

9 Mestre em Direito Tributário (PUC/SP), Especialista em Criminologia e Direito Constitucional (UFRN), Juíza de Direito Titular primeira Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte; Experiências na área de Gestão estratégica com atuação na Corregedoria Geral de Justiça, Presidência do TJRN e ESMARN/RN, <http://lattes.cnpq.br/9267360436431844>; patriciagondim@tjrn.jus.br.

1 INTRODUÇÃO

O cotidiano da execução penal é marcado por atividades administrativas complexas, nas quais pequenos erros formais podem gerar grandes impactos humanos e institucionais. Entre essas atividades, o preenchimento da Guia de Execução Penal (GEP) ocupa papel central. A guia é o documento que materializa a sentença penal condenatória no âmbito da execução, dando início ao cumprimento da pena. Qualquer inconsistência em seu preenchimento pode resultar em retrabalho, demora excessiva na tramitação processual e, em casos mais graves, em prisões equivocadas ou solturas indevidas, além de despesas públicas desnecessárias para o sistema de justiça e penitenciário.

A literatura de administração pública comportamental tem demonstrado que falhas recorrentes de processamento administrativo raramente derivam de desvios intencionais de conduta. Mais frequentemente, elas resultam de uma combinação entre *sludge* procedimental (SUNSTEIN, 2020), carga cognitiva excessiva (KAHNEMAN, 2011), ausência de mecanismos de feedback imediato (THALER; SUNSTEIN, 2008) e arquitetura de escolha subótima (HANSEN, 2018). Tais achados sugerem que a qualidade do preenchimento de documentos críticos como a GEP depende menos de apelos à diligência abstrata e mais de um desenho institucional que torne o comportamento correto fácil, atrativo, socialmente reforçado e oportuno - diretriz sintetizada pelo Behavioural Insights Team (BIT) no framework EAST (SERVICE et al., 2014).

Partindo dessa constatação, durante o curso de extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, oferecido pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte (Esmarn) a magistrados e servidores do Poder Judiciário potiguar em 2024, identificou-se o preenchimento da GEP como caso exemplar para o

estudo de vieses cognitivos, negligência operacional e desatenção institucional. A partir dessa constatação, elaborou-se um projeto-protótipo inspirado na metodologia do Behavioural Insights Team (BIT) e nos frameworks BASIC (OCDE, 2019) e ABCD (Attention, Belief, Choice, Determination), com o objetivo de sensibilizar agentes públicos e propor estratégias comportamentais para aprimorar processos críticos da execução penal.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser assim enunciado: em que medida a ciência comportamental pode oferecer instrumentos diagnósticos e propositivos para a mitigação de inconsistências no preenchimento da Guia de Execução Penal no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte? A hipótese de trabalho é a de que uma parcela significativa dessas inconsistências é explicável por mecanismos comportamentais previsíveis - sobrecarga atencional, ausência de retroalimentação, distância psicológica entre o ato burocrático e seu impacto humano, e baixa saliência de instrumentos já existentes, como o checklist instituído pela Portaria nº 40/2023-TJRN - e, portanto, endereçável por intervenções de baixo custo fundadas em arquitetura de escolha.

O artigo se estrutura em seis seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico que sustenta a análise, articulando economia comportamental, arquitetura de escolha, *sludge* e administração pública comportamental, com ênfase em sua aplicação ao setor de justiça. A terceira seção detalha a metodologia, caracterizando o estudo como exploratório e qualitativo, descrevendo procedimentos de coleta e análise, instrumentos mobilizados e limites reconhecidos. A quarta seção apresenta os resultados, organizados conforme as seis fases do BASIC Framework aplicadas ao preenchimento da GEP. A quinta seção discute os achados à luz do referencial teórico e da literatura comparada. Por fim, a sexta seção sintetiza

conclusões e delinea uma agenda de pesquisa voltada à validação empírica das intervenções propostas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DA RACIONALIDADE LIMITADA À ECONOMIA COMPORTAMENTAL

O referencial teórico deste estudo se inscreve na tradição intelectual que, a partir da segunda metade do século XX, reposicionou o entendimento sobre o comportamento decisório humano. Herbert Simon (1955), ao formular o conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*), inaugurou uma agenda de pesquisa que contestou o modelo do *homo economicus* - o agente puramente racional, informacionalmente onisciente e maximizador de utilidade - como descrição empiricamente adequada do processo de tomada de decisão. Para Simon, os decisores operam sob restrições cognitivas, temporais e informacionais que os levam a adotar estratégias de *satisficing* (satisfação + suficiência), selecionando alternativas “boas o bastante” em vez de otimizar exaustivamente.

Essa agenda foi aprofundada e sistematizada por Kahneman e Tversky, cujos trabalhos seminais sobre heurísticas e vieses (TVERSKY; KAHNEMAN, 1974) e sobre a teoria do prospecto (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979) demonstraram, em experimentos rigorosos, que as pessoas recorrem sistematicamente a atalhos cognitivos - como disponibilidade, representatividade e ancoragem - que, embora economicamente eficientes em termos de esforço cognitivo, produzem desvios previsíveis em relação aos ditames da lógica e da teoria da probabilidade. Em obra posterior de síntese, Kahneman (2011) consolidou a distinção entre dois sistemas de pensamento: o Sistema 1, rápido, automático, intuitivo e emocional; e o Sistema 2, lento, deliberado, analítico e custoso em termos atencionais. A maior parte das decisões rotineiras é operada pelo Sistema 1, o que explica tanto sua

eficiência em ambientes estáveis quanto sua vulnerabilidade a erros sistemáticos em contextos que exigem atenção minuciosa e processamento de informações detalhadas - precisamente o perfil do preenchimento da GEP.

A consolidação dessa agenda no campo das políticas públicas deu origem ao que hoje se denomina economia comportamental aplicada (*applied behavioral economics*), cuja obra de referência é Nudge, de Thaler e Sunstein (2008). Thaler, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 2017, e Sunstein, jurista e ex-administrador do Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) dos Estados Unidos, argumentam que o reconhecimento das limitações cognitivas humanas não deve conduzir ao paternalismo autoritário, tampouco ao *laissez-faire* indiferente, mas sim a um “paternalismo libertário” - a prática de desenhar ambientes decisórios que facilitem escolhas benéficas sem restringir liberdades. É nesse contexto que emergem os conceitos de *nudge* (*empurrãozinho*) e de arquitetura de escolha.

2.2 ARQUITETURA DE ESCOLHA, NUDGES E SLUDGE NO SETOR PÚBLICO

Nudge, na definição canônica de Thaler e Sunstein (2008, p. 6), é “qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altere o comportamento das pessoas de maneira previsível, sem proibir qualquer opção ou alterar significativamente seus incentivos econômicos”. Classicamente, configuram nudges: a definição de opções-padrão (*defaults*), o emprego de lembretes oportunos, a simplificação de formulários, o uso de feedback imediato, a saliência visual de informações críticas e o recurso a normas sociais descritivas (“a maioria dos seus colegas já fez X”).

A eficácia dos nudges no setor público foi inicialmente documentada pelo Behavioural Insights Team (BIT), unidade criada em 2010 no Reino Unido sob o governo David Cameron, que posteriormente inspirou a criação de mais de duzentas unidades comportamentais

governamentais ao redor do mundo (OCDE, 2017). O BIT sistematizou sua experiência no framework EAST - Easy, Attractive, Social, Timely (SERVICE et al., 2014) -, segundo o qual intervenções comportamentais eficazes são aquelas que tornam o comportamento desejado fácil de executar, atraente, socialmente reforçado e temporalmente oportuno. Paralelamente, a equipe britânica Institute for Government havia proposto o framework MINDSPACE (DOLAN et al., 2012), acrônimo que sintetiza nove influências comportamentais relevantes para o desenho de políticas: Messenger, Incentives, Norms, Defaults, Salience, Priming, Affect, Commitments, Ego.

Um desdobramento conceitual particularmente relevante para este estudo é a noção de sludge, cunhada por Sunstein (2019, 2020) para designar o oposto negativo do nudge: atritos procedimentais, redundâncias burocráticas, exigências documentais excessivas e barreiras informacionais que desencorajam ou dificultam comportamentos socialmente desejáveis. Onde o nudge suaviza a trajetória decisória, o sludge a engasga. Sunstein (2020) defende que governos devem conduzir auditorias periódicas de sludge em seus processos administrativos, diagnosticando e removendo fricções injustificadas. O preenchimento da GEP, conforme se demonstrará, apresenta traços característicos de sludge institucional - extensão documental, redundância informacional, ausência de feedback ciclos de retroalimentação (feedback loops) e desconexão entre o esforço operacional do servidor e o impacto humano da tarefa.

2.3 FRAMEWORKS APLICADOS: EAST, MINDSPACE E BASIC

Entre os frameworks operacionais disponíveis para o desenho de intervenções comportamentais em políticas públicas, este estudo privilegia o BASIC Framework, desenvolvido e publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019). A escolha se justifica por três razões: (i) o BASIC foi

concebido especificamente para aplicação por administrações públicas, com nível de estruturação compatível com o contexto institucional de um curso de extensão; (ii) ele articula, de forma sequencial e iterativa, as fases de diagnóstico, análise e intervenção, integrando preocupações éticas próprias do setor público; e (iii) foi o framework adotado como referência formal pelo curso de extensão em cujo âmbito o presente estudo se desenvolveu.

O acrônimo BASIC refere-se a cinco fases: Behaviour (Comportamento) - identificação e definição do problema comportamental; Analysis (Análise) - compreensão dos fatores psicológicos e cognitivos que determinam o comportamento-alvo, à luz das ciências comportamentais; Strategies (Estratégias) - tradução da análise em estratégias acionáveis e insights para mudança; Intervention (Intervenção) - teste das estratégias, preferencialmente por meio de desenhos experimentais ou quase-experimentais; e Change (Mudança) - implementação, escala e monitoramento contínuo dos resultados (OCDE, 2019).

Complementarmente, o estudo mobiliza o ABCD Framework, também acolhido pelo BASIC Toolkit, que fornece uma mandala heurística para categorizar as causas comportamentais de um problema em quatro quadrantes: Attention (problemas de atenção, multitarefa e saliência), Belief (crenças pré-existentes, otimismo excessivo, rejeição ao risco), Choice (excesso de opções, preferências instáveis, efeitos de apresentação) e Determination (inércia, procrastinação, lapso entre intenção e ação). Essa taxonomia é particularmente útil para transitar do diagnóstico genérico (“há negligência no preenchimento”) para proposições acionáveis específicas, ancoradas em mecanismos psicológicos identificáveis.

2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMPORTAMENTAL E O SISTEMA DE JUSTIÇA

A incorporação sistemática da ciência comportamental ao estudo e à prática da administração pública deu origem, na última década, a um subcampo em rápida expansão - a *behavioral public administration* (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2017; BATTAGLIO et al., 2019). Esse subcampo examina como vieses cognitivos, heurísticas e fatores emocionais afetam não apenas os cidadãos-usuários de serviços públicos, mas também os próprios burocratas que os operam - magistrados, servidores, gestores. Grimmelikhuijsen et al. (2017) argumentam que a atenção acadêmica a essa dimensão é condição necessária para uma compreensão realista da implementação de políticas e da produção de resultados institucionais.

No âmbito internacional, aplicações da ciência comportamental ao sistema de justiça vêm se multiplicando. Pesquisas nos Estados Unidos demonstraram que lembretes simples por SMS reduzem substancialmente o não comparecimento em audiências (*failure to appear*) (FISHBANE; OUSS; SHAH, 2020); formulários redesenhados com linguagem clara e saliência de prazos elevam a adesão a programas de alternativas à prisão (BRYAN; DANZIGER; HO, 2019); e nudges direcionados a juízes mostraram efeitos mensuráveis na redução de vieses decisórios em sentenciamento (DANZIGER; LEVAV; AVNAIM-PESSO, 2011).

No Brasil, o interesse do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pela agenda de inovação comportamental se consolidou com a Resolução CNJ nº 395/2021, que instituiu a Política Nacional de Gestão da Inovação no Poder Judiciário, e com iniciativas formativas promovidas pelas escolas judiciais, entre as quais se insere o próprio curso que deu origem a esta pesquisa. Iniciativas como os Laboratórios de Inovação (Inovalabs) e os Núcleos de Justiça 4.0 têm estimulado a experimentação metodológica no Judiciário brasileiro, com ênfase em abordagens centradas no usuário e em soluções de baixo custo.

2.5 A EXECUÇÃO PENAL COMO CAMPO DE APLICAÇÃO COMPORTAMENTAL

A execução penal oferece um terreno particularmente fértil para a aplicação da ciência comportamental por quatro razões combinadas. Primeiro, trata-se de um domínio administrativamente intensivo, no qual a qualidade de atos aparentemente burocráticos - como o preenchimento de uma guia - possui consequências jurídicas e humanas severas, incluindo privação ou restabelecimento de liberdade. Segundo, o marco normativo da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) estabelece como objetivos a efetivação das disposições de sentença e a ressocialização da pessoa condenada (BITENCOURT, 2023), finalidades que são sistematicamente comprometidas por falhas procedimentais passíveis de mitigação comportamental.

Terceiro, a execução penal é marcada por decisões reiteradas, sob pressão de tempo e carga processual, o que a torna particularmente suscetível aos mecanismos descritos por Kahneman (2011) para o Sistema 1 - automatismo, atalhos cognitivos e economia atencional. Quarto, a estrutura organizacional da execução penal é tipicamente dispersa entre múltiplas unidades jurisdicionais, muitas das quais não especializadas, o que agrava o risco de variabilidade procedimental e dificulta a padronização.

A literatura nacional sobre gestão judicial (SILVA, 2022) reconhece que a efetividade da execução penal depende não apenas de quadros normativos adequados, mas também - e sobretudo - da qualidade operacional dos atos administrativos que instrumentalizam a decisão judicial. É precisamente nessa interface entre o normativo e o operacional que a arquitetura de escolha e a ciência comportamental podem oferecer contribuições concretas, complementando (sem substituir) as abordagens jurídico-dogmáticas tradicionais.

3 METODOLOGIA

3.1 CARACTERIZAÇÃO E DESENHO DO ESTUDO

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, operacionalizada na forma de estudo de caso instrumental (STAKE, 1995; YIN, 2018). Seu propósito não é testar hipóteses causais nem produzir generalizações estatísticas, mas sim explorar, diagnosticar e propor intervenções comportamentais para um problema administrativo específico - o preenchimento da Guia de Execução Penal - tomado como caso ilustrativo das potencialidades da ciência comportamental aplicada ao sistema de justiça.

A opção pelo desenho exploratório se justifica pelo estado incipiente da literatura nacional sobre aplicação de behavioral insights à execução penal e pela ausência de dados sistemáticos publicamente disponíveis sobre tipologia e frequência de erros no preenchimento da GEP em escala estadual. Nesse contexto, a pesquisa exploratória cumpre função diagnóstica e propositiva, fornecendo o arcabouço conceitual e metodológico para investigações confirmatórias futuras - cujo desenho experimental é delineado na Seção 4.6 e retomado como agenda na Seção 6.

3.2 CONTEXTO, SUJEITOS E LOCUS DA PESQUISA

O estudo foi conduzido no contexto do curso de extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, promovido pela Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte (Esmarn) no segundo semestre de 2024. O curso reuniu magistrados e servidores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), organizados em grupos temáticos de trabalho. O grupo responsável pelo presente estudo foi composto por quatro integrantes - dois pesquisadores com formação em métodos quantitativos e gestão, um magistrado titular da 1ª

Vara Regional de Execução Penal do TJRN e uma magistrada com atuação em gestão estratégica institucional - cuja combinação de competências permitiu articular conhecimento técnico-comportamental, expertise jurídica e experiência prática na execução penal.

O locus empírico do estudo é o fluxo de preenchimento da GEP no âmbito do TJRN, compreendido a partir de quatro pontos estratégicos: (i) unidades judiciais não especializadas em matéria penal; (ii) unidades judiciais especializadas; (iii) a Secretaria Regional de Execução Penal (SEREX), responsável pela análise e conferência das guias; e (iv) o gabinete do juiz da execução penal, destinatário final do documento.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A coleta e análise de dados foi conduzida em quatro etapas sequenciais e articuladas:

Etapla 1 - Revisão bibliográfica e documental. Foi realizada revisão da literatura sobre economia comportamental, nudges, sludge, administração pública comportamental e aplicações da ciência comportamental ao sistema de justiça, com base em obras seminais (KAHNEMAN, 2011; THALER; SUNSTEIN, 2008; SUNSTEIN, 2020) e em literatura secundária nacional e internacional. Complementarmente, procedeu-se à análise documental dos seguintes normativos internos do TJRN: (i) Portaria nº 40/2023-TJRN, que instituiu o checklist de conferência para o preenchimento da GEP; (ii) fluxos de trabalho formalizados das SEREX; e (iii) orientações operacionais da Corregedoria-Geral de Justiça sobre a matéria. Esses documentos foram analisados com o objetivo de mapear formalmente o processo, identificar pontos de fricção e instrumentos de controle já disponíveis.

Etapla 2 - Observação participante e modelagem do fluxo. Os membros do grupo de trabalho, durante as atividades do curso de extensão, conduziram sessões estruturadas de mapeamento do fluxo de preenchimento da GEP, apoiados na

expertise prática do magistrado integrante da equipe. Essa modelagem consolidou-se em fluxogramas (Figuras 02 e 04) e em uma lista de doze comportamentos potencialmente problemáticos, compilada a partir da discussão entre os integrantes do grupo.

Etapa 3 - Priorização estruturada por questionário Likert. Com base no instrumento sugerido pelo BASIC Toolkit da OCDE (2019, Tabela 2.3), foi aplicado aos quatro integrantes do grupo um questionário composto por dez perguntas sobre o potencial de intervenção comportamental dos problemas identificados, avaliados em escala Likert de cinco pontos (“definitivamente não” a “definitivamente sim”). O procedimento foi individual e cego entre avaliadores, com consolidação posterior das pontuações em planilha e cálculo da média aritmética por problema. O resultado da priorização é apresentado no Quadro 01 (Seção 4.3).

Etapa 4 - Diagnóstico comportamental por ABCD e ideação de intervenções. Escolhido o problema prioritário, procedeu-se à análise comportamental pela mandala do ABCD Framework (Figura 05), categorizando as causas em atenção, crenças, escolhas e determinação. A partir desse diagnóstico, foram ideadas estratégias de intervenção mediante sessão de brainstorming estruturado, com consolidação das propostas em um portfólio de cinco eixos (apresentados na Seção 4.6) e na formulação de um desenho experimental A/B para futura validação.

3.4 INSTRUMENTOS ANALÍTICOS MOBILIZADOS

Os instrumentos analíticos empregados foram: (i) o BASIC Framework da OCDE (2019), utilizado como esqueleto metodológico geral; (ii) o ABCD Framework, utilizado como mandala de diagnóstico causal; (iii) o framework EAST (SERVICE et al., 2014), utilizado como grade de avaliação das propostas de intervenção quanto à sua facilidade, atratividade, componente social e

oportunidade temporal; e (iv) fluxogramas de processo, utilizados como instrumento de visualização e comunicação entre os membros do grupo.

3.5 LIMITES METODOLÓGICOS RECONHECIDOS

Cabe explicitar, em atenção a critérios de transparência científica, três limites metodológicos relevantes deste estudo, os quais delimitam o escopo de suas inferências e orientam sua agenda futura.

Primeiro, a análise comportamental aqui conduzida repousa predominantemente sobre percepções qualificadas dos integrantes do grupo de trabalho - todos envolvidos profissional ou academicamente com a execução penal e com a gestão do TJRN - e não sobre dados sistematicamente coletados in loco nas unidades judiciárias por meio de observação etnográfica estruturada, auditoria amostral de guias preenchidas ou entrevistas com servidores não participantes do curso. Essa limitação, reconhecida honestamente, é típica de estudos exploratórios conduzidos em contextos formativos e não invalida os achados, mas os qualifica como hipóteses diagnósticas fundamentadas, aguardando confirmação empírica por estudos subsequentes.

Segundo, o número reduzido de avaliadores ($n = 4$) no questionário de priorização (Quadro 01) impede o recurso a técnicas estatísticas inferenciais e reforça o caráter qualitativo da consolidação, que deve ser lida como um exercício estruturado de julgamento especializado e não como uma medida estatisticamente robusta.

Terceiro, as intervenções propostas não foram implementadas nem empiricamente testadas no âmbito deste estudo. Sua eficácia real dependerá de fatores contextuais - cultura organizacional, disponibilidade de recursos, engajamento de gestores, receptividade dos servidores - que só poderão ser adequadamente mensurados em estudo experimental subsequente, cujo desenho preliminar

já é apresentado na Seção 4.6 como contribuição propositiva para essa agenda.

Esses limites, longe de comprometerem a contribuição do trabalho, explicitam seu caráter de etapa diagnóstica e propositiva dentro de um

4 RESULTADOS: APLICAÇÃO DO BASIC FRAMEWORK AO PREENCHIMENTO DA GEP

A aplicação do BASIC Framework ao preenchimento da Guia de Execução Penal seguiu as etapas descritas na Figura 01 e foi operacionalizada em seis fases iterativas, detalhadas nas subseções a seguir.

Figura 01 - Etapas do processo de intervenção comportamental no serviço público.



Fonte: Elaboração própria (2024), a partir de OCDE (2019).

4.1 FASE 1 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O problema priorizado pelo grupo concentra-se no processo de preenchimento da Guia de Execução Penal (GEP) pelos servidores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. A GEP é a peça processual que conduz o apenado ao cumprimento da pena, condensando informações essenciais extraídas dos autos de conhecimento. O desafio de seu preenchimento decorre da necessidade de leitura atenta de processos judiciais longos e detalhados, da síntese precisa da informação e da transcrição de uma série de dados pessoais do apenado que precisam estar integralmente corretos e preenchidos.

programa mais amplo de pesquisa-ação comportamental no Judiciário potiguar.

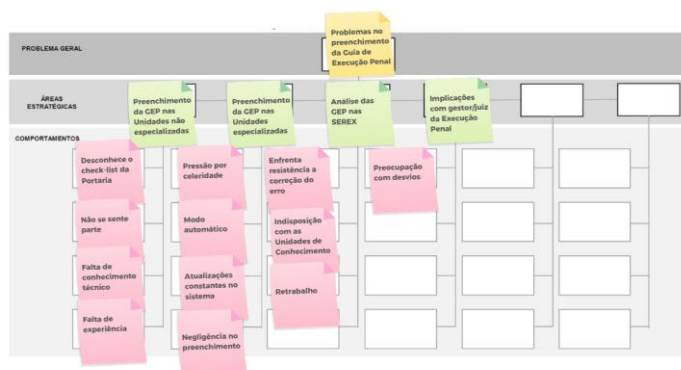
Nesse cenário, qualquer inconsistência no preenchimento pode, em casos mais graves, causar retrabalho significativo, demora excessiva na tramitação e, eventualmente, prisões equivocadas ou solturas indevidas, além de despesas públicas desnecessárias para o sistema de justiça e prisional. O preenchimento da GEP é, portanto, de extrema importância para a correta e justa execução penal; no entanto, os servidores responsáveis são submetidos a um trabalho volumoso, minucioso e sob pressão de tempo, o que eleva o risco de inconsistências.

Lido pela lente do referencial teórico apresentado, esse cenário configura um caso paradigmático de interação entre **carga cognitiva elevada** (KAHNEMAN, 2011), **sludge procedimental** (SUNSTEIN, 2020) e **ausência de feedback loops imediatos** - combinação que o EAST framework (SERVICE et al., 2014) identifica como precursora típica de falhas operacionais sistemáticas.

4.2 FASE 2 - REDUÇÃO DO COMPORTAMENTO

A redução do comportamento corresponde à fase Behaviour do BASIC Framework. O grupo de trabalho identificou que os possíveis problemas no preenchimento da GEP se concentram em quatro áreas estratégicas: (i) preenchimento da GEP nas unidades de justiça não especializadas; (ii) preenchimento da GEP nas unidades de justiça especializadas (penal); (iii) análise das GEP na Secretaria Regional de Execução Penal (SEREX); e (iv) implicações com o gestor de unidade ou juiz da execução penal. A Figura 02 ilustra a redução.

Figura 02 - Redução do comportamento.



Fonte: Grupo de Trabalho - Curso de Extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, 2024.

Para cada uma das quatro áreas estratégicas, o grupo elencou comportamentos potenciais que poderiam estar influenciando as inconsistências. Ao todo, foram listados doze comportamentos:

- (a) desconhecimento do checklist da Portaria nº 40/2023-TJRN;
- (b) ausência de senso de pertencimento ao processo;
- (c) lacuna de conhecimento técnico;
- (d) inexperiência no preenchimento da GEP;
- (e) pressão por celeridade;
- (f) preenchimento em “modo automático”;
- (g) atualizações constantes no sistema;
- (h) negligência no comportamento;
- (i) enfrentamento de resistência na correção do erro;
- (j) indisposição com as unidades de conhecimento;
- (k) retrabalho;
- e (l) preocupação com desvios.

4.3 FASE 3 - PRIORIZAÇÃO DOS PROBLEMAS COMPORTAMENTAIS

Quadro 01 - Pontuação do questionário de filtro de prioridade.

Problemas comportamentais escolhidos	Avaliador 1	Avaliador 2	Avaliador 3	Avaliador 4	Média
Negligência no preenchimento da GEP	34	38	41	43	39,00
Falta de identidade funcional	30	36	37	34	34,25
Conferência e retrabalho na SEREX	30	39	32	40	35,25

Fonte: Grupo de Trabalho - Curso de Extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, 2024.

A partir da consolidação, o grupo priorizou a intervenção sobre o comportamento “negligência

Considerando os comportamentos listados, o grupo priorizou aqueles com maior potencial de impacto mediante aplicação individual do questionário de filtro de prioridade adaptado da Tabela 2.3 do BASIC Toolkit (OCDE, 2019), composto por dez perguntas:

1. O comportamento parece ser intuitivamente um problema comportamental?
2. A mudança do comportamento é uma prioridade institucional?
3. A mudança de comportamento poderia servir como prova de conceito?
4. Esse comportamento específico é controverso?
5. As partes interessadas relevantes são motivadas e prontas para se envolver?
6. As áreas relevantes são acessíveis ao projeto de intervenção comportamental?
7. Os dados relevantes são acessíveis?
8. O comportamento teoricamente parece um problema comportamental?
9. As razões de mudança de comportamento estão bem documentadas?
10. Problemas semelhantes foram resolvidos com insights comportamentais?

Cada membro avaliou, separadamente, cada pergunta em escala Likert de 1 a 5 (“definitivamente não” a “definitivamente sim”). O resultado consolidado é apresentado no Quadro 01.

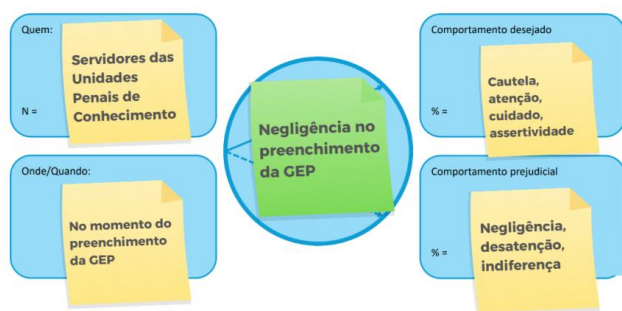
no preenchimento da GEP” pelos servidores do Tribunal, por apresentar a maior pontuação média

(39,00 pontos). Importante registrar, conforme já explicitado na Seção 3.5, que o pequeno número de avaliadores impõe que esta priorização seja lida como exercício estruturado de julgamento especializado, e não como medida estatisticamente inferencial.

4.4 FASE 4 - DESCRIÇÃO DO PADRÃO COMPORTAMENTAL ESCOLHIDO

Escolhido o comportamento a ser trabalhado, o grupo passou a detalhá-lo a partir do esquema de conceitualização comportamental no ponto decisório (Figura 03).

Figura 03 - Esquema de conceitualização comportamental.



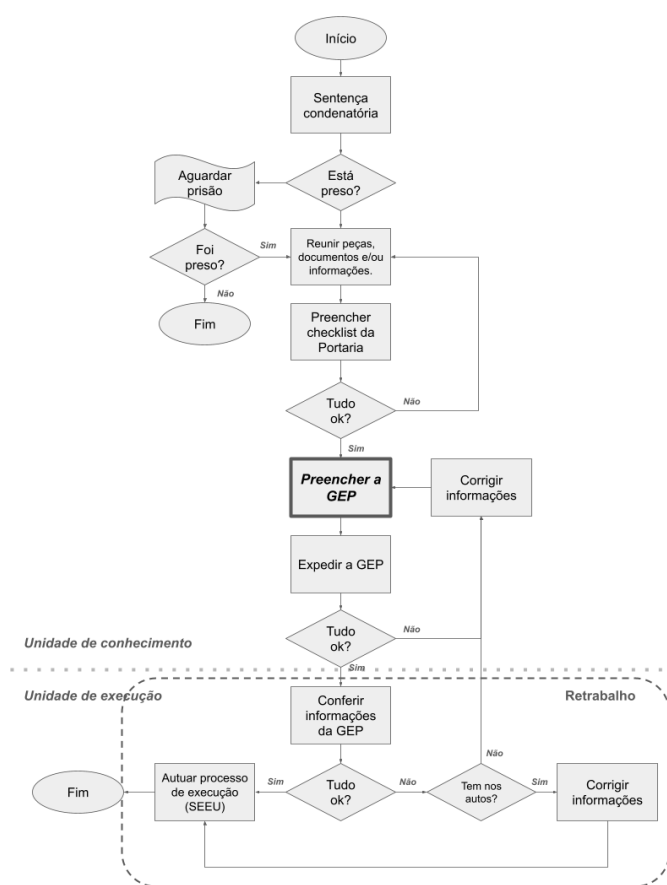
Fonte: Grupo de Trabalho - Curso de Extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, 2024.

A negligência no preenchimento da GEP ocorre entre os servidores das unidades penais de conhecimento, responsáveis por compilar as informações essenciais dos autos judiciais em campos objetivos da guia. O comportamento indesejado acontece no momento do preenchimento da GEP em sistema informatizado específico. Espera-se que os servidores responsáveis o façam de forma cautelosa, atenciosa, cuidadosa e com assertividade informacional (comportamento desejado). Todavia, pode ocorrer que os servidores ajam com desatenção ou indiferença em relação a esta tarefa (comportamento prejudicial).

Compreendendo que o problema não decorre apenas da tarefa em si, mas de todo o

processo que envolve o preenchimento da GEP e suas consequências, o grupo modelou o fluxo de trabalho identificando os aspectos essenciais a serem garantidos para o comportamento desejado (atividades antecessoras) e as consequências do comportamento indesejado (retrabalho - atividades sucessoras), conforme ilustrado na Figura 04.

Figura 04 - Fluxo de trabalho.

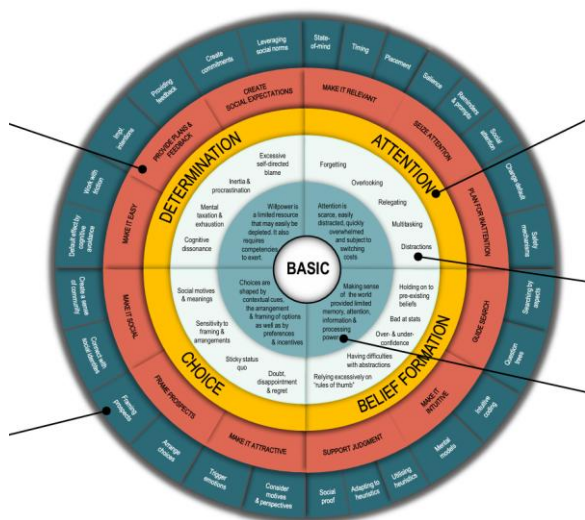


Fonte: Grupo de Trabalho - Curso de Extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, 2024.

4.5 FASE 5 - ANÁLISE DO PROBLEMA COMPORTAMENTAL

Após análise contextualizada, o grupo investigou as causas do comportamento-alvo a partir da mandala do ABCD Framework (Figura 05).

Figura 05 - Mandala do ABCD Framework.



Fonte: OCDE (2019).

Cruzando os achados do diagnóstico com os quatro quadrantes do ABCD, chegou-se às seguintes hipóteses causais e respectivas contramedidas:

1º Quadrante - Atenção (Attention). Problema: baixa saliência do checklist da Portaria nº 40/2023-TJRN e condição de multitarefa nas unidades não especializadas. Contramedida comportamental: tornar o checklist relevante e saliente no ponto de decisão (princípio de saliency do MINDSPACE); planejar a “desatenção” mediante especialização das unidades, reduzindo a simultaneidade de tarefas concorrentes sobre o servidor responsável.

2º Quadrante - Crenças (Belief). Problema: crenças pré-existentes de julgamento moral sobre o apenado (“merece sofrer”, “não vale o esforço”), que reduzem o investimento atencional na tarefa. Contramedida comportamental: ativação de julgamento de apoio por meio de sensibilização narrativa humanizada (storytelling), tornando vívido o vínculo entre o ato administrativo e seu impacto humano - mecanismo consistente com o componente Affect do MINDSPACE e com a evidência de que a empatia situacional aumenta o esforço atencional em tarefas burocráticas (DOLAN et al., 2012).

3º Quadrante - Escolhas (Choice). Problema: desconhecimento técnico, dúvidas operacionais e

ausência de canal estruturado de apoio. Contramedida comportamental: facilitação informacional por canal oficial (FAQ, chatbot), treinamentos modulares e vídeos tutoriais de consulta rápida - aplicação direta do princípio Easy do EAST.

4º Quadrante - Determinação (Determination).

Problema: inércia e procrastinação, alimentadas pela ausência de feedback sobre erros cometidos e baixa cobrança institucional. Contramedida comportamental: implementação de feedback loops via reuniões periódicas e dashboard com indicadores por unidade, alinhada ao princípio Timely do EAST e ao conceito de feedback imediato de Thaler e Sunstein (2008).

4.6 Fase 6 - Estratégia de intervenção

A partir do diagnóstico ABCD e das diretrizes EAST, o grupo desenhou a proposta de intervenção sintetizada na Figura 06.

Figura 06 - Proposta de intervenção.



Fonte: Grupo de Trabalho - Curso de Extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, 2024.

A primeira estratégia é a reunião de sensibilização. A ideia é despertar os servidores envolvidos - direta ou indiretamente - no preenchimento da GEP para a dimensão humana do problema. Para tanto, planejou-se empregar a técnica de storytelling combinada com estatísticas coletadas em formulário aplicado previamente, de modo a facilitar a compreensão da magnitude do problema e, simultaneamente, despertar empatia e

senso de pertencimento (mecanismo Affect/Ego do MINDSPACE).

A segunda estratégia refere-se ao treinamento. A partir da análise das causas do comportamento indesejado, percebeu-se a necessidade de nivelar o conhecimento técnico dos servidores sobre as particularidades do preenchimento da GEP e de facilitar o uso do checklist da Portaria nº 40/2023-TJRN.

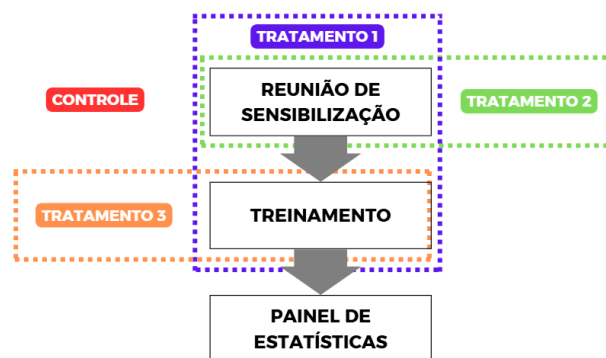
A terceira estratégia é o painel de estatísticas (dashboard). A hipótese é que os servidores, por atuarem em unidades distintas, não tenham percepção direta das falhas e retrabalhos causados por sua unidade. Com um painel de indicadores acessível a todos os envolvidos e atualizado regularmente, o feedback se tornaria contínuo e situado, ativando o mecanismo de comparação social descrito pela literatura comportamental.

Para testar empiricamente essas intervenções, o grupo propôs um desenho experimental A/B que divide unidades judiciárias semelhantes em competência, volume processual e região administrativa em quatro grupos:

- Grupo de controle: unidades que não recebem qualquer intervenção comportamental.
- Grupo 1: unidades que recebem dois tratamentos combinados (sensibilização + treinamento).
- Grupo 2: unidades que recebem apenas sensibilização.
- Grupo 3: unidades que recebem apenas treinamento e capacitação.

Não foi alocada ao desenho experimental a intervenção de “painel de estatísticas”, por se tratar de ação de médio prazo, aplicável a todo o sistema de justiça estadual e com tempo de modelagem incompatível com a janela experimental. A Figura 07 apresenta o esquema da alocação.

Figura 07 - Proposta de grupos de tratamento e controle.



Fonte: Grupo de Trabalho - Curso de Extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, 2024.

A partir das propostas de intervenção, foram produzidos os seguintes artefatos pedagógicos ao longo do curso: (i) fluxogramas do processo de execução penal, evidenciando gargalos e pontos de retrabalho; (ii) painéis de análise comportamental, mapeando causas de negligência, crenças limitantes e multitarefa; (iii) quadros de ideação e priorização de soluções, incluindo protótipos de vídeos de sensibilização, checklists comportamentais, chatbots, webinars e painéis de estatísticas; e (iv) vídeo de sensibilização em formato storytelling, disponível em https://www.canva.com/design/DAGR4wo_owc/fyAglXDQNHsq0aeBZoKzw/watch, destinado a despertar empatia e consciência sobre a importância do correto preenchimento da GEP.

Esses artefatos foram utilizados como simulações de diagnóstico e intervenção, sem implementação real, mas com elevado potencial de aplicação prática futura no âmbito do TJRN.

5 DISCUSSÃO

A partir da aplicação do BASIC Framework e da análise pelo ABCD, emergiram cinco eixos de intervenção comportamental que sintetizam a proposta do grupo:

- (1) Sensibilização e storytelling - uso de narrativas audiovisuais curtas que conectam

o ato administrativo de preenchimento da GEP ao impacto humano da decisão, mobilizando empatia e consciência nos servidores. Esse eixo opera, tecnicamente, pelos canais Affect e Messenger do MINDSPACE (DOLAN et al., 2012), ativando processamento do Sistema 1 (KAHNEMAN, 2011) para elevar o investimento atencional no Sistema 2 durante o preenchimento.

- (2) Treinamentos práticos e webinars - capacitações com simulações de erros comuns e feedback em tempo real, focadas no domínio técnico e nas particularidades do preenchimento. O mecanismo subjacente é o princípio Easy do EAST (SERVICE et al., 2014): reduzir o custo cognitivo de execução correta do procedimento.
- (3) Painel de estatísticas (dashboard) - ferramenta visual para acompanhamento de erros, produtividade e impacto, fornecendo feedback constante e transparente sobre o desempenho das unidades. Ativa os componentes Timely (EAST) e Norms (MINDSPACE) ao instituir comparação social descritiva entre unidades.
- (4) Comunicação digital humanizada - chatbots, FAQs e websites interativos com linguagem clara e elementos visuais, facilitando o acesso a informações e reduzindo barreiras ao conhecimento. Enquadra-se como redução de sludge informacional (SUNSTEIN, 2020).
- (5) Gestão à vista e reconhecimento - uso de murais e sistemas de feedback positivo para reforçar boas práticas e criar um ambiente de valorização do trabalho bem executado. Opera pelos componentes Ego, Commitments e Norms do MINDSPACE.

Essas propostas foram avaliadas segundo critérios de facilidade de implementação, custo, impacto no usuário e retorno institucional. Embora não tenham sido testadas empiricamente, elas ilustram como o pensamento comportamental pode ser mobilizado como instrumento de diagnóstico e inovação no sistema de justiça, em linha com o que vem sendo implementado por unidades comportamentais governamentais em jurisdições comparadas (OCDE, 2017; HALPERN, 2015).

Os artefatos produzidos durante o curso - e, antes deles, o próprio diagnóstico pelo ABCD - sugerem uma hipótese explicativa central que merece destaque: muitos erros institucionais no preenchimento da GEP decorrem não de má-fé ou de desconhecimento absoluto, mas de vieses previsíveis - excesso de carga cognitiva, ausência de feedback, anonimato da tarefa e baixa percepção de propósito. Esses fatores, bem documentados na literatura comportamental (KAHNEMAN, 2011; THALER; SUNSTEIN, 2008; GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2017), são precisamente aqueles passíveis de mitigação por nudges e pelo redesenho cuidadoso de processos.

A partir de uma perspectiva comportamental, intervenções leves e simbólicas - como vídeos curtos, painéis visuais e lembretes no ponto de decisão - podem gerar mudanças duradouras de atitude, especialmente quando associadas a um ambiente de reconhecimento e aprendizado contínuo. Essa abordagem se alinha com a evidência empírica acumulada de que pequenas alterações no contexto decisório, sem restrição de liberdade, podem produzir efeitos comportamentais significativos (BENARTZI et al., 2017; DELLAVIGNA; LINOS, 2022). É importante sublinhar, todavia, que a própria literatura tem apontado limites relevantes dos nudges: metanálises recentes (DELLAVIGNA; LINOS, 2022) mostram que o tamanho do efeito médio, embora positivo, é frequentemente inferior ao reportado nos estudos iniciais, e que a eficácia depende fortemente do contexto institucional de implementação. Tal

advertência reforça, uma vez mais, a necessidade de validação empírica local das intervenções aqui propostas, antes de qualquer inferência sobre sua efetividade no contexto do TJRN.

O uso articulado do painel de priorização de problemas e soluções (Quadro 01) e da mandala do ABCD Framework (Figura 05) evidencia a capacidade da abordagem comportamental de traduzir complexidades jurídicas em comportamentos observáveis e modificáveis, o que representa uma nova fronteira de interdisciplinaridade entre psicologia, economia, gestão pública e direito penal.

Essa abordagem dialoga, ademais, com as diretrizes do CNJ - em especial a Resolução nº 395/2021, que instituiu a Política Nacional de Gestão da Inovação no Poder Judiciário, e o Manual de Inovação no Setor Público (CNJ, 2022) - que estimulam a inovação orientada à cidadania e a análise de comportamento organizacional no Poder Judiciário. Além disso, o emprego de ferramentas digitais como chatbots e dashboards reforça a importância de combinar inovação tecnológica e empatia organizacional na execução penal.

É fundamental retomar, ao final desta discussão, o reconhecimento honesto das limitações do estudo. Por se tratar de exercício exploratório desenvolvido no contexto de curso de extensão, as intervenções propostas não foram implementadas nem testadas empiricamente, e a análise comportamental se apoia em percepções qualificadas dos integrantes do grupo, mais do que em dados sistematicamente coletados nas unidades judiciárias - limite oportunamente apontado por avaliação externa ao trabalho e por nós integralmente incorporado como agenda. A eficácia real das estratégias dependerá de fatores como a cultura organizacional das unidades, a disponibilidade de recursos, o engajamento dos gestores e a receptividade dos servidores. Exatamente por isso, o próximo movimento necessário - e já anunciado na Seção 4.6 - é a transição do diagnóstico exploratório para a validação experimental controlada, em parceria

formal entre a pesquisa acadêmica e a estrutura operacional do TJRN.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E AGENDA DE PESQUISA

Esta proposta de intervenção, elaborada no contexto do curso de extensão “Insights Comportamentais Aplicados à Gestão e Inovação no Poder Judiciário”, demonstra que a ciência comportamental é uma lente útil e promissora para repensar rotinas burocráticas do sistema de justiça criminal. Ao integrar princípios comportamentais à execução penal, o estudo propõe não apenas a redução de erros, mas o fortalecimento da responsabilidade institucional, da confiança pública na justiça criminal e da dignidade dos processos que envolvem a vida das pessoas condenadas. Mais do que identificar erros, o exercício revelou a relevância de compreender o comportamento humano no ambiente institucional, promovendo uma cultura de responsabilidade compartilhada e de melhoria contínua. Os cinco eixos de intervenção propostos - sensibilização por storytelling, treinamento baseado em simulação, feedback estatístico, comunicação digital humanizada e gestão à vista - formam um ecossistema comportamental coerente, no qual cada elemento reforça os demais e cujo efeito agregado tende a ser superior à soma dos efeitos isolados.

Como contribuição teórica, o artigo articula, de modo original no contexto potiguar, literatura de economia comportamental (KAHNEMAN, 2011; THALER; SUNSTEIN, 2008), behavioral public administration (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2017) e gestão judicial (SILVA, 2022), aplicando-as a um problema operacional concreto e politicamente sensível - o preenchimento da Guia de Execução Penal. Como contribuição prática, oferece um diagnóstico comportamental estruturado e um portfólio de intervenções imediatamente acionáveis pelo TJRN.

Reconhecendo, contudo, os limites do caráter exploratório do estudo e a natureza das percepções em que se apoiou a análise comportamental, delinea-se uma agenda de pesquisa-ação para continuidade do trabalho, estruturada em três movimentos complementares:

(1) Auditoria sistemática de GEPs. Realização de auditoria amostral estatisticamente representativa de guias preenchidas em unidades especializadas e não especializadas do TJRN, classificando tipologia, frequência e gravidade dos erros encontrados. Esse passo permitirá substituir as percepções qualificadas atualmente disponíveis por uma linha de base quantitativa robusta, viabilizando mensuração pré/pós de eventuais intervenções.

(2) Etnografia organizacional das unidades. Condução de observação estruturada e entrevistas semiestruturadas com servidores responsáveis pelo preenchimento, em amostra intencional de unidades de diferentes perfis, com o objetivo de validar, refutar ou refinar as hipóteses comportamentais aqui levantadas - especialmente quanto aos quadrantes Belief e Determination do ABCD.

(3) Experimento controlado. Implementação do desenho A/B apresentado na Seção 4.6, com alocação aleatória de unidades em grupos de controle e tratamento, aplicação das intervenções de sensibilização e treinamento por janela temporal definida, e mensuração dos efeitos sobre indicadores objetivos - taxa de erro no preenchimento, tempo de tramitação das guias, volume de retrabalho na SEREX e número de manifestações de correção do juiz da execução. Tal desenho, em parceria formal entre a Esmarn, a Corregedoria-Geral de Justiça, as Varas Regionais de Execução Penal e eventualmente uma instituição de pesquisa parceira, permitiria converter o protótipo diagnóstico em evidência local, apta a embasar decisões institucionais e a ser replicada em outros tribunais.

Ao explicitar essa agenda, o presente trabalho se posiciona não como ponto de chegada, mas como etapa inaugural de uma trajetória mais longa de aproximação entre ciência comportamental e gestão da execução penal no Rio Grande do Norte. A expectativa é a de que esta primeira aproximação

contribua para consolidar, no âmbito do TJRN e de outros tribunais brasileiros, uma cultura institucional que combine rigor jurídico, empatia comportamental e inovação metodológica em favor de uma execução penal mais justa, eficiente e humanamente atenta. Sobretudo, mais do que inserir ferramentas de gestão, a incorporação da ciência comportamental ao sistema de justiça revela a possibilidade de construção de práticas institucionais mais eficientes, empáticas e comprometidas com a dignidade humana no âmbito da execução penal.

REFERÊNCIAS

- BATTAGLIO, R. Paul; BELARDINELLI, Paolo; BELLÉ, Nicola; CANTARELLI, Paola. Behavioral public administration ad fontes: a synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations. **Public Administration Review**, v. 79, n. 3, p. 304-320, 2019.
- BENARTZI, Shlomo; BESHEARS, John; MILKMAN, Katherine L.; SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H.; SHANKAR, Maya; TUCKER-RAY, Will; CONGDON, William J.; GALING, Steven. Should governments invest more in nudging? **Psychological Science**, v. 28, n. 8, p. 1041-1055, 2017.
- BIT' - Behavioural Insights Team. **The Behavioural Insights Team Annual Update Report**. London: BIT, 2021.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral e Execução Penal**. São Paulo: Saraiva, 2023.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.
- BRYAN, Christopher J.; DANZIGER, Shai; HO, P. J. Behavioral insights in the criminal justice system. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 15, p. 145-163, 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ nº 395, de 7 de junho de 2021**. Institui a Política Nacional de Gestão da Inovação no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Inovação no Setor Público**. Brasília: CNJ, 2022.
- DANZIGER, Shai; LEVAV, Jonathan; AVNAIM-PESSO, Liora. Extraneous factors in judicial decisions. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 108, n. 17, p. 6889-6892, 2011.
- DELLAVIGNA, Stefano; LINOS, Elizabeth. RCTs to scale: comprehensive evidence from two nudge units. **Econometrica**, v. 90, n. 1, p. 81-116, 2022.
- DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório de Boas Práticas em Execução Penal e Ressocialização**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2022.
- DOLAN, Paul; HALLSWORTH, Michael; HALPERN, David; KING, Dominic; METCALFE, Robert; VLAEV, Ivo. Influencing behaviour: the MINDSPACE way. **Journal of Economic Psychology**, v. 33, n. 1, p. 264-277, 2012.
- FISHBANE, Alissa; OUSS, Aurelie; SHAH, Anuj K. Behavioral nudges reduce failure to appear for court. **Science**, v. 370, n. 6517, eabb6591, 2020.
- GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; JILKE, Sebastian; OLSEN, Asmus Leth; TUMMERS, Lars. Behavioral public administration: combining insights from public administration and psychology. **Public Administration Review**, v. 77, n. 1, p. 45-56, 2017.
- HALPERN, David. **Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference**. London: WH Allen, 2015.
- HANSEN, Pelle Guldberg. What are we forgetting? **Behavioural Public Policy**, v. 2, n. 2, p. 190-197, 2018.
- KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, Fast and Slow**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect theory: an analysis of decision under risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, p. 263-291, 1979.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World**. Paris: OECD Publishing, 2017.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit**. Paris: OECD Publishing, 2019. ISBN 978-92-64-34794-6.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Portaria nº 40, de 2023**. Institui checklist de conferência para o preenchimento da Guia de Execução Penal. Natal: TJRN, 2023.

SERVICE, Owain; HALLSWORTH, Michael; HALPERN, David; ALGATE, Felicity; GALLAGHER, Rory; NGUYEN, Sam; RUDA, Simon; SANDERS, Michael. **EAST: Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights**. London: Behavioural Insights Team, 2014.

SILVA, Roberto Porto. Gestão judicial e efetividade da execução penal. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 3, n. 2, 2022.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

STAKE, Robert E. **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

SUNSTEIN, Cass R. Sludge and ordeals. **Duke Law Journal**, v. 68, n. 8, p. 1843-1883, 2019.

SUNSTEIN, Cass R. **Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It**. Cambridge, MA: MIT Press, 2020.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness**. New Haven: Yale University Press, 2008.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974.

YIN, Robert K. **Case Study Research and Applications: Design and Methods**. 6. ed. Thousand Oaks: Sage, 2018.

IMPLANTAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL NO BATALHÃO DE POLICIAMENTO AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO NORTE

Denis de Azevedo Quirino¹⁰

João Batista da Silva¹¹

RESUMO: O artigo aborda a implantação do Auto de Infração Ambiental (AIA) no Batalhão de Policiamento Ambiental (BPAmb), da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN), destacando a importância dessa ferramenta para a preservação ambiental no Estado. O estudo analisa a evolução legislativa que permitiu às polícias militares ambientais integrarem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o que torna possível a esses órgãos a competência em lavrar auto de infração ambiental. A pesquisa utiliza métodos de pesquisa bibliográfica e documental para investigar experiências de outros estados brasileiros, como São Paulo e Santa Catarina, que já implementaram o AIA em suas corporações militares. O artigo propõe adoção de práticas semelhantes no Rio Grande do Norte, visando ampliar a capacidade de fiscalização e repressão às infrações ambientais. Conclui ele que a implantação do AIA, no BPAmb, pode fortalecer a gestão ambiental estadual, aumentar a eficácia da polícia ambiental e contribuir para a sustentabilidade no território potiguar. O estudo sugere também a necessidade de aprimoramento técnico e jurídico dos policiais para a efetiva implementação do AIA.

Palavras-chave: Auto de Infração Ambiental; Batalhão de Policiamento Ambiental; Fiscalização Ambiental; Polícia Militar do RN.

ABSTRACT: The article addresses the implementation of the Environmental Violation Report (EVR) in the Batalhão de Policiamento Ambiental (BPAmb) of the Military Police of the Rio Grande do Norte State (PMRN), highlighting the importance of this tool for environmental preservation in the state. The study analyzes the legislative evolution that allowed environmental military police to integrate the National Environmental System (SISNAMA), making it possible for these agencies to issue environmental violation reports. The research uses bibliographic and documentary methods to investigate the experiences of other Brazilian states, such as São Paulo and Santa Catarina, which have already implemented the EVR in their military organizations. The article proposes adopting similar practices in Rio Grande do Norte, aiming to expand the capacity for monitoring and repressing environmental violations. The conclusion is that the implementation of the EVR in the BPAmb can strengthen state environmental management, increase the effectiveness of environmental policing, and contribute to sustainability in the potiguar territory. The study also suggests the need for technical and legal enhancement of the police officers for the effective implementation of the EVR.

Palavras-chave: Environmental Violation Report, Military Police, Environmental Monitoring, Rio Grande do Norte

Recebido em 23 de março de 2023	Aprovado em 02 de fevereiro de 2026
---------------------------------	-------------------------------------

10 Capitão da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte. Pós-Graduado em Estratégias para Conservação da Natureza pelo Instituto Federal do Mato Grosso do Sul (IFMS), Corumbá-MS, Brasil. Aluno do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (CAO/PMRN). Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-4204-4647>. e-mail: denisquirino04@gmail.com.

11 Doutor em Educação e mestre e graduado em Ciências Sociais (UFRN). Graduado em Curso de Formação de Oficiais (APMRN). Especialista, *lato sensu*, em Gestão de Segurança Pública (EALRN). Tenente-coronel, subdiretor de ensino da PMRN, professor do Centro de Formação e Aperfeiçoamento e da Academia de Polícia da PMRN, colaborador *lato Sensu*/EALRN e o *stricto sensu*/UNP. Editor-chefe da Revista *Vigilantis Semper*. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8617007915492517>. <https://orcid.org/my-Orcid?orcid=0000-0002-3829-1822>. e-mail: jbsbrown@yahoo.com.br.

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN) tem como unidade especializada no combate às infrações ambientais o Batalhão de Policiamento Ambiental (BPAmb). Criado em 1997 como pelotão ambiental integrante da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental e Apoio ao Turista (CPPAT), o BPAmb destacou-se no âmbito da corporação policial militar no Rio Grande do Norte (RN) como primeira unidade a confeccionar Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO).

O TCO é um instrumento de persecução criminal que era utilizado apenas pela Polícia Civil, até que em 2016, a partir do Provimento da Corregedoria Geral de Justiça do Rio Grande do Norte, estendeu a sua utilização às demais entidades previstas no artigo 144 da Constituição Federal, entre elas a Polícia Militar (Rio Grande do Norte, 2016).

Outro instrumento no trabalho de preservação da ordem pública em geral e ambiental, em particular, é o Auto de Infração Ambiental (AIA). O auto, que leva à aplicação de sanção administrativa ambiental, segundo Lazzarini (1997, p. 171), é uma ferramenta que visa disciplinar os infratores ambientais no âmbito administrativo, a fim de corrigir sua conduta.

No Estado do Rio Grande do Norte, por exemplo, as sanções vão desde multa até cancelamento da autorização, registro ou licença de atividade, entre outras. Tal atribuição administrativa no estado, no entanto, é legada com exclusividade ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), (Rio Grande do Norte, 1995).

Segundo a Lei Complementar 272 de 2004 (Rio Grande do Norte, 2004), que dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), o IDEMA é a entidade executora do SISEMA, competindo-lhe exercer o poder de polícia administrativa. Nesse contexto, verifica-se que não há expressa previsão legal estadual para que o

Batalhão de Policiamento Ambiental confeccione autos de infração ambiental.

No final de 2023, porém, foi sancionada a nova Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados. Em seu artigo 5º ela afirma competir às polícias militares o exercício da polícia de preservação da ordem pública com vistas à proteção ambiental a fim de, entre outras atribuições, lavrar auto de infração ambiental e promover ações de educação ambiental, como integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA (Brasil, 2023).

A introdução das polícias militares no SISNAMA e é uma novidade da citada lei, uma vez que lei anterior, Lei 6.938/1981 (Brasil, 1981), que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, não deixava claro essa atribuição às polícias militares.

Até então prevalecia o entendimento de que, salvo raras exceções, as polícias militares ambientais não são reconhecidas como integrantes do SISNAMA, o que promove embaraços com demais órgãos com poder de polícia ambiental, gerando conflitos de entendimento jurídico no tocante à competência em lavrar auto de infração ambiental (Oliveira, 2021). Conforme a Lei de Crimes Ambientais, em seu artigo 70, parágrafo 1º, esse atributo é exclusivo aos integrantes do SISNAMA (Brasil, 1998).

Dessa forma, a atualização da legislação nacional com a inclusão definitiva das Polícias Militares Ambientais (PMA) no SISNAMA, bem como atribuindo-lhes competência da lavratura do auto de infração ambiental, mostra-se como novo passo na evolução do trabalho das PMA no país.

Assim como o Batalhão de Policiamento Ambiental foi pioneiro na confecção dos Termos Circunstanciados de Ocorrência no Estado do Rio Grande do Norte, também se mostra necessária a introdução do trabalho de confecção de Autos de Infração Ambiental e consequente atuação de polícia administrativa ambiental no RN.

Nesse sentido, visando sistematizar metodologicamente esta evolução, a pergunta de

pesquisa é: que ferramentas legais podem ser utilizadas para a implantação do auto de infração ambiental no âmbito do Batalhão de Policiamento Ambiental da Polícia Militar do Rio Grande do Norte?

Delimitamos como objetivo geral deste estudo pesquisar ferramentas legais existentes atualmente no país que possibilitem a implantação da lavratura do Auto de Infração Ambiental (AIA) no Batalhão de Policiamento Ambiental (BPamb), no âmbito da Polícia Militar do Rio Grande do Norte.

Nesse contexto, como objetivos específicos pretendemos: 1. investigar o exercício de polícia administrativa ambiental desenvolvido em outras corporações policiais militares no Brasil; 2. identificar nas demais unidades federativas ferramentas que possam contribuir para a implantação da polícia administrativa ambiental e Auto de Infração Ambiental (AIA) no âmbito da Polícia Militar no RN; 3. avaliar a efetividade da implementação desse instrumento em outras Unidades Federativas, que se assemelham ao RN; e 4. propor alternativas para implantação do AIA no Rio Grande do Norte.

Assim, verifica-se ser imprescindível o estudo que aborda o tema da implantação do auto de infração ambiental no âmbito do Batalhão de Policiamento Ambiental no RN, uma vez que a utilização de tal ferramenta pela Polícia Militar ambiental estadual poderá contribuir para maior preservação da ordem pública e do meio ambiente.

Para Lazzarini (1997, p. 171) a sanção administrativa ambiental tem também o objetivo de servir de prevenção, no sentido de constituir alerta aos demais infratores além do próprio infrator, das consequências da infração ambiental.

Dessa forma, a implantação do auto de infração ambiental na Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte é um tema relevante e atual, pois se relaciona com a nova Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares, sancionada em 2023. Essa lei confere a possibilidade de lavrar o auto de infração ambiental às polícias militares, representando um

avanço na fiscalização e no combate às infrações contra o meio ambiente e os recursos naturais (Brasil, 2023).

Essa medida pode contribuir para aumentar o trabalho de proteção ambiental e para garantir o cumprimento da legislação vigente, além de gerar receita para o Fundo Estadual de Preservação do Meio Ambiente (FEPEMA), uma vez que segundo a Lei nº 6.678/1994, que criou o fundo, as multas geradas pelas infrações se enquadram em uma de suas fontes de receita (Rio Grande do Norte, 1994).

O Batalhão de Policiamento Ambiental da PMRN conta atualmente com 180 policiais militares que atuam na proteção da fauna, da flora, dos recursos hídricos e do patrimônio histórico-cultural do estado. Esses policiais ainda não fazem a lavratura do auto de infração ambiental, o que limita a sua atuação e a sua efetividade. Com a implantação do auto de infração ambiental na Polícia Militar, esses policiais poderiam exercer plenamente a sua função fiscalizadora e repressiva, além de significar um aumento na capacitação técnica e jurídico-administrativa da tropa.

A implantação do auto de infração ambiental na PMRN requer um estudo aprofundado sobre os aspectos legais, operacionais e logísticos envolvidos no processo. É preciso analisar as vantagens e as desvantagens desta medida, bem como as dificuldades e os desafios para a sua implementação. É necessário também avaliar os impactos causados na gestão ambiental do estado, na segurança pública e na sociedade, bem como na garantia do estado democrático e da dignidade da pessoa.

A implantação do auto de infração ambiental na Polícia Militar do Rio Grande do Norte é um tema importante para o desenvolvimento sustentável estadual e para o fortalecimento da polícia ambiental como instituição pública. Esse tema pode contribuir para ampliar o debate sobre o papel das polícias militares na proteção ambiental e para promover a integração entre os órgãos públicos responsáveis pela gestão ambiental no estado. Esse tema pode ainda contribuir para estimular a conscientização e a educação ambiental da

população, bem como a participação social na defesa do meio ambiente.

Este trabalho está organizado em cinco partes, sendo a primeira a Introdução, que faz uma abordagem geral da temática; a segunda constituindo o Referencial Teórico, em que são analisadas as obras de autores que tratam do tema; a terceira parte demonstra os Procedimentos Metodológicos utilizados no trabalho; a quarta integra a análise dos resultados alcançados com o estudo desenvolvido; e, por fim, a quinta parte, em que são apresentadas as considerações finais, seguida das referências bibliográficas apontadas na presente pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 EVOLUÇÃO E ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A administração pública ambiental no Brasil está embasada em um conjunto de legislações que visam proteger o meio ambiente e os recursos naturais. Entre essas legislações, destaca-se a Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, que estabelece sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A atuação das polícias militares ambientais faz parte desse esforço, sendo responsáveis por fiscalizar, prevenir e reprimir infrações ambientais.

Esse conjunto de leis de defesa do meio ambiente, contudo, tem um passado recente no país, sendo o marco inicial relevante para o avanço da legislação ambiental no Brasil a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que surge na década seguinte à 1ª Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1972, realizada em Estocolmo, Suécia. A lei que instituiu a PNMA é considerada o primeiro grande marco para a construção de uma legislação voltada para a proteção ambiental no Brasil. Em 1988, com a Constituição Federal, o meio ambiente passa a ser tutelado como direito fundamental, de uso comum de toda a coletividade, mensurado pela

obrigação do Estado e da sociedade na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações (Silva, 2015, p. 36).

Este marco constitucional trouxe uma série de inovações legislativas que reforçaram a importância da preservação ambiental. Surgiram novos dispositivos legais e órgãos ambientais que passaram a atuar de forma mais efetiva na fiscalização e proteção dos recursos naturais. Essas mudanças legislativas e institucionais foram fundamentais para fortalecer a política ambiental no país e garantir a preservação dos ecossistemas brasileiros.

A sanção administrativa ambiental, nesse sentido, surge como uma pena administrativa prevista expressamente em lei para ser imposta pela autoridade competente quando violada a norma relativa à situação ambiental policiada (Lazzarini, 1997, p. 170). Ela é um dos instrumentos de política ambiental que visam a proteção do meio ambiente através da aplicação de penalidades aos infratores, possui caráter preventivo e repressivo, servindo como um alerta sobre as consequências de ações danosas ao meio ambiente.

Na seara relativa à competência para aplicar as sanções administrativas ambientais, a Lei Complementar Federal nº 140/2011, em seu artigo 17, afirma que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização de uma atividade ambiental lavrar o respectivo auto de infração ambiental e instaurar o processo administrativo para a apuração das infrações cometidas por esse empreendimento ou essa atividade licenciada (Brasil, 2011).

Esse dispositivo trata apenas da competência para fiscalizar atividades passíveis de licenciamento e autorização, incumbindo os órgãos licenciadores dessa tarefa. Cumpre destacar, no entanto, que existe um rol de infrações não só na Lei de Crimes Ambientais, mas também em outros dispositivos legais, que requerem a fiscalização de órgãos além dos responsáveis pelo licenciamento ou autorização.

Seguindo essa premissa, um aspecto que inova é a Lei N° 14.751 de 12 de dezembro de 2023, a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, que foi responsável por integrar definitivamente as PMs ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA (Brasil, 2023). Essa mudança confere às polícias militares um papel mais ativo na proteção ambiental, permitindo-lhes lavrar autos de infração ambiental. Essa prerrogativa antes era restrita a órgãos ambientais específicos, o que limitava a capacidade de resposta rápida às infrações ambientais.

Com essa integração, as polícias militares passam a ser um elo fundamental na estrutura do SISNAMA, contribuindo para a descentralização e capilaridade das ações de fiscalização ambiental em todo o território nacional. A possibilidade de lavrar autos de infração não só amplia o alcance das ações preventivas e repressivas, mas também fortalece a cooperação entre diferentes esferas governamentais, promovendo uma gestão ambiental mais integrada e eficaz.

Antes disso, apenas alguns estados reconheciam a competência de suas polícias militares de lavrar auto de infração ambiental, como é o caso de Santa Catarina, onde a Lei N° 14.675, de 13 de abril de 2009, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente, em seu artigo 15, atribuiu como competência à Polícia Militar Ambiental do estado, entre outras, lavrar auto de infração. Tal competência, no entanto, foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e retirada do rol de competências da referida lei em 03/11/2023 (Santa Catarina, 2009), um mês antes da promulgação da Lei de Orgânica Nacional das polícias militares, que sacramentou essa competência a nível nacional.

No Pará, por sua vez, um Acordo de Cooperação celebrado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP) e a Polícia Militar, permitiu que não só agentes da Polícia Militar, mas também da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros do Estado

realizassem autos de infração ambiental. O acordo vigora desde janeiro de 2024 por um prazo de 60 (sessenta) meses, proporcionando, dessa forma a ampliação do alcance da fiscalização em todo o Estado do Pará (SEMAS, 2025).

Essa cooperação se dá em consonância com o que preceitua a Lei Complementar n° 140 de 2011 que, em seu artigo 5° afirma que o ente federativo pode delegar a execução de ações administrativas a ele atribuídas desde que o ente destinatário disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações que lhe foram delegadas (Brasil, 2011).

Já no Estado de São Paulo, tal atribuição de exercício de polícia administrativa por parte da Polícia Militar é prevista no Decreto N° 60.342, de 4 de abril de 2014, que trata do procedimento para imposição de penalidades no âmbito do sistema de qualidade, controle e desenvolvimento ambiental estadual. O referido decreto, em seu artigo 3°, traz que a infração ambiental será apurada mediante procedimento administrativo próprio, iniciado por meio de Auto de Infração Ambiental e que a Polícia Militar Ambiental também é responsável pela lavratura do auto (São Paulo, 2014).

O decreto vai além e coloca a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) como parte integrante no processo de julgamento das infrações ambientais. Segundo esse dispositivo legal, um policial militar juntamente com um representante da Coordenadoria de Fiscalização Ambiental deverá participar do serviço de Atendimento Ambiental, primeira instância do processo, bem como participará também da comissão de Julgamento de Autos de Infração Ambiental, indicando, dessa forma, a participação da Polícia Militar Ambiental Estadual em todo o processo administrativo de infrações ambientais (São Paulo, 2014).

Tal dispositivo mostra-se como uma importante ferramenta utilizada naquele estado para ampliar o papel estatal de proteção ao meio ambiente e recursos naturais, servindo também de exemplo de integração entre órgãos de defesa ambiental e de inserção das unidades policiais

militares ambientais na gestão administrativa ambiental de São Paulo, figurando a instituição como peça fundamental na atuação e exercício de poder de polícia administrativa ambiental estadual.

2.2 ASPECTOS TEÓRICO-FILOSÓFICOS: A APLICAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL

Do ponto de vista teórico-conceitual, a atuação das polícias militares ambientais pode ser entendida à luz da teoria da responsabilidade ambiental e da sustentabilidade. O poder de polícia no plano ambiental deriva do exercício público da polícia administrativa, que incide sobre bens, direitos e atividades. Assim, através dessa ferramenta o Estado cumpre sua disposição constitucional de proteger o meio ambiente, juridicamente um bem de uso comum da população (Fernandes, 2025).

Dessa forma, como analisa Miranda (2010, p. 52), o campo de incidência do poder de polícia amplia-se na medida da necessidade de proteger os interesses da coletividade, de forma que tudo que possa afetar a esses interesses importa ao estado, o qual este abarca desde a proteção aos bons costumes, a preservação do meio ambiente e da saúde até à segurança nacional.

Nesse sentido, a fiscalização ambiental, como uma atividade do poder de polícia administrativa ambiental, busca induzir a mudança no comportamento das pessoas por meio da coerção, de modo a evitar que novos danos ambientais aconteçam. Quando um indivíduo infringe as regras do uso e não uso dos bens ambientais, o Estado, por meio do órgão competente, busca punir o infrator, tendo esse indivíduo que arcar com a sanção pelo descumprimento da regra, o que pode levá-lo a mudar de comportamento e não cometer mais violações. Tal situação tem efeito multiplicador ao servir de exemplo a outros indivíduos, que se violarem as mesmas regras, estarão sujeitos às mesmas consequências (Schmitt e Scardua, 2015, p. 10).

Além disso, Lazzarini (1997, p. 07) afirma que, em razão da autonomia das instâncias de aplicação da lei, a autoridade ambiental competente não deve aguardar solução criminal ou civil, devendo, desde logo, aplicar a sanção administrativa adequada a todo infrator das normas ambientais e que dado ao atributo da autoexecutoriedade do Poder de Polícia, a sanção independe da autorização do Poder Judiciário para efetivar-se. Isso demonstra a importância e a relevância da atuação administrativa no exercício de poder de polícia ambiental na preservação dos recursos naturais.

No Nordeste, alguns estudos acadêmicos têm abordado o papel das polícias militares ambientais na preservação do meio ambiente. Esses estudos reforçam a necessidade de políticas públicas integradas e a valorização das iniciativas locais para a proteção dos recursos naturais. Como exemplo, podemos citar Quirino (2023), que em seu artigo *Polícia Administrativa Ambiental no RN: necessidade e desafios da implantação na Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte*, aborda questões acerca da necessidade da implantação dos AIA na PMRN e busca entender a atribuição da polícia administrativa ambiental estadual.

Esse referencial teórico, ao considerar as especificidades do Rio Grande do Norte e as experiências de outros estados nordestinos, visa proporcionar uma base sólida para a análise e implementação do auto de infração ambiental na Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, contribuindo para o fortalecimento da gestão ambiental e da segurança pública no estado.

Do mesmo modo, o artigo *Lavratura do Auto de Infração Ambiental pelo Batalhão de Policiamento Ambiental da PMRN*, de Correia e Pereira (2024) traz uma abordagem sobre como o exemplo da atuação das Polícias Militares de São Paulo e Santa Catarina na lavratura do auto de infração ambiental podem servir de modelo a ser adotado pela PMRN. Neste artigo, os autores explicitam não só as legislações a nível nacional e estadual local que tratam sobre o tema, mas inova ao se debruçar sobre a legislação dos estados

supracitados que permitem a consequente lavratura do auto de infração ambiental por parte das suas polícias militares.

Citam, por exemplo, as boas práticas encontradas no estado de São Paulo que, após conseguir aprovação da implantação da lavratura do auto de infração ambiental, foi além e elaborou um Guia de Procedimentos Administrativos de Fiscalização (GPAF) em parceria com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado, através do qual é possível ao efetivo policial fazer consultas desde conceitos básicos sobre matéria ambiental até como fazer procedimentos complexos de fiscalização de infrações ambientais e o consequente processo administrativo (Correia e Pereira, 2024, p. 10).

O guia de procedimentos mostra-se, no citado exemplo, como uma importante ferramenta de consulta e direcionamento operacional para as equipes policiais, uma vez que serve de parâmetro de ação. A lavratura do Auto de Infrações Ambientais por parte da polícia militar compreende uma expansão da atuação policial na vertente de poder de polícia administrativa e demanda, por isso, na ampliação do conhecimento legislativo e procedimental da corporação no que tange à nova atribuição. Neste, reside a importância de criação de um padrão de rotinas de procedimentos, como o apresentado no GPAF.

O trabalho destaca também a contribuição da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares (Lei 14.751/2023) que manifesta a inclusão das polícias militares no SISNAMA e sua competência em lavrar auto de infração ambiental, representando um avanço legislativo ao reconhecer formalmente o papel das polícias militares no contexto da proteção ambiental, e lhe conferir autoridade para agir diretamente na lavratura de autos de infração ambiental e na aplicação de sanções (Correia e Pereira, 2024, p. 14).

2.3 EXPERIÊNCIAS DE IMPLANTAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL NAS REGIÕES NORTE E NORDESTE DO BRASIL

O Nordeste brasileiro é a região do país que conta com o menor número de entes federativos em que há implantação do auto de infração ambiental por parte das polícias militares estaduais. Quirino (2021) em seu estudo realizou consulta em que verificou a implantação das ferramentas Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) e Auto de Infração Ambiental (AIA) na defesa do meio ambiente por parte das polícias militares nos estados brasileiros e chegou ao seguinte quadro:

Quadro 1 – Uso do AIA e do TCO nas PMs Brasileiras

Instrumentos Implantados	Estados
(0) Nenhum dos dois	AM, BA, PA, PE, RJ.
(1) Apenas TCO	AC, AL, DF, GO, PI, RN, RS, SE.
(2) Apenas AIA	AP, CE, MA, MS, PB, SP, TO.
(3) Os dois	ES, MT, MG, PR, RO, RR, SC.

Fonte: Quirino (2021, p. 19).

Segundo o autor, em seu trabalho, um baixo nível de implantação dessas ferramentas em uma região geográfica sinaliza que as polícias militares dos estados podem não dispor adequadamente de ferramentas efetivas no combate a degradação ambiental, enquanto um nível intermediário indicaria que tais estados estão buscando alternativas que amplifiquem seu trabalho na seara ambiental, ao passo que um alto nível de implantação pode indicar que as polícias militares da região apresentam técnicas avançadas de combate às infrações ambientais (Quirino, 2021, p. 19).

Segundo o estudo, dos nove estados do Nordeste, apenas Ceará, Maranhão e Paraíba utilizam o AIA, sendo responsáveis desse modo por exercer o poder de polícia administrativa ambiental. O número representa um baixo patamar considerado aos estados do Sul e Sudeste, onde foi identificado que apenas o estado do Rio de Janeiro não utiliza nenhum instrumento e o Rio Grande do Sul utiliza apenas TCO, com todos os outros estados dessas regiões utilizando as duas ferramentas – AIA e TCO (Quirino, 2021, p. 19).

2.4 POLÍCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO NORTE

No contexto do Rio Grande do Norte, a atuação das polícias militares ambientais é fundamental para a preservação dos biomas locais, como a Caatinga e a Mata Atlântica, além dos recursos hídricos e do patrimônio histórico-cultural. Nesse estado, a Lei complementar nº 272 de 03 de março de 2004 instituiu a Política Estadual do Meio Ambiente e regulamentou a Constituição Estadual no que tange a defesa ambiental, trazendo também a organização do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA).

Cumpre destacar que a referida Lei define que a entidade executora do SISEMA é o IDEMA e que compete a esse órgão exercer o poder de polícia administrativa, preventiva e corretiva, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização das atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras do meio ambiente. (Rio Grande do Norte, 2004).

Além disso, a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte estabelece, em seu artigo 19, que é competência do estado proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas, além de destacar um capítulo específico, o sexto, para tratar do meio ambiente e dos recursos hídricos. Traz esse instrumento legislativo também, em seu artigo 154, que a gestão ambiental é executada pelo poder público, na forma da lei, cabendo ao Estado o exercício do poder de polícia ambiental e à Polícia Militar, através de organismos especializados, a defesa do meio ambiente. (Rio Grande do Norte, 1989).

Nessa esfera, o Batalhão de Policiamento Ambiental foi criado na estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, através do Decreto Nº 31.012, de 22 de outubro de 2021, competindo-lhe, entre outras atribuições, a de executar a fiscalização ambiental com o escopo de proteger o meio ambiente e seus recursos naturais, prevenir e coibir a ocorrência de crimes e infrações ambientais (Rio Grande do Norte, 2021), atuando dessa forma, como organismo especializado da

Polícia Militar, na defesa do meio ambiente, como manda a Constituição Estadual.

Além disso, há em vigor, desde o final do ano de 2023, um convênio de transferência de recursos celebrado entre o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente e a Polícia Militar, através do qual a PM compromete-se a, por meio do BPamb, realizar ações de apoio e fiscalização ambiental em todo o Estado, em especial nas áreas de relevante interesse ambiental e unidades de conservação estaduais, no sentido de ampliar a defesa ambiental do estado e auxiliar as ações do IDEMA, órgão competente, como visto acima, para executar a polícia administrativa ambiental no Rio Grande do Norte (IDEMA, 2023).

Tal convênio, no entanto, não contempla a transferência da competência e atribuição da lavratura de autos de infração ambiental do IDEMA para o BPamb. Nesse íterim, o Batalhão de Policiamento Ambiental desenvolve ações de fiscalização e confecciona relatórios de fiscalização ambiental e Termos Circunstanciados de Ocorrência, conforme o caso, encaminhando essas peças ao setor de fiscalização do IDEMA que, por sua vez, caso verifique cometimento de infração administrativa, lavra o Auto de Infração Ambiental para responsabilização do infrator.

A Polícia Militar do RN, visando o alinhamento da corporação potiguar à Lei Nº 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das PMs), editou em 14 de novembro de 2024 a Portaria Normativa Nº 102/CG/PMRN, que aprova o Plano Estratégico da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN) para o período de 2025 a 2028, buscando aprimorar a organização da corporação para estar em consonância a inovação legislativa trazida por essa nova lei.

Dessa forma, tendo em vista a inclusão das polícias militares no SISNAMA pela Lei Orgânica Nacional bem como a garantia concedida às PMs da competência para a lavratura do auto de infração ambiental, a referida portaria trouxe em seu Plano Estratégico, mais especificamente na perspectiva de Resultados para a Sociedade, o objetivo estratégico

de “Intensificar as estratégias de manutenção da ordem pública e combate à criminalidade em todo o estado”, definindo como ação estratégica número 20: “Implementar o processo de atuação da Polícia Militar como polícia administrativa ambiental”.

Assim, verifica-se a preocupação da instituição policial militar do Rio Grande do Norte em não só alinhar sua atuação à nova lei nacional, como também de ampliar a atuação da corporação no âmbito da defesa ambiental, procurando encontrar ferramentas para implementar a atuação administrativa ambiental na polícia militar estadual. A lavratura do auto de infração ambiental por parte do Batalhão de Policiamento Ambiental, portanto, perpassa por essa ação estratégica institucional.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia empregada na pesquisa consistiu na utilização de método comparativo em que se busca verificar as experiências de outros estados na implantação do Auto de Infração Ambiental (AIA), em suas polícias militares ambientais. Segundo Mazucato (2018, p. 57), o uso do método comparativo se faz necessário quando se lida com fenômenos da mesma natureza com vista a analisar as semelhanças e diferenças com o fito de responder o problema da pesquisa.

Dessa forma, utilizou-se ainda os procedimentos metodológicos da pesquisa bibliográfica, através da consulta de material escrito já publicado, como livros, revistas, artigos científicos e ensaios, bem como a pesquisa documental, com a análise de documentos, leis, convênios, projetos e termos de cooperação, que tenham servido de instrumento ao tema.

Para Silva Júnior et al. (2022), no livro *Ciências Policiais*, a metodologia de investigação deve ser vista como um conjunto de procedimento técnicos que fundamenta as pesquisas científicas em diversas áreas, incluindo-se aí as Ciências Policiais, e consequentemente a Segurança Pública, que tem como objetivos e sujeitos de pesquisa tanto os órgãos policiais quanto seus integrantes, por

exemplo, a Polícia Militar, de maneira a compreender a polícia enquanto profissão, instituição e organização. (Silva Júnior, 2023, p. 153).

O foco do estudo, portanto, é voltado para a análise de soluções que possibilitem o exercício da atribuição de polícia administrativa ambiental por parte do Batalhão de Policiamento Ambiental da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte.

Nesse contexto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica através da leitura e análise de textos sobre o tema a fim de encontrar não só considerações sobre a relevância da proteção ambiental como medida precípua do ordenamento jurídico brasileiro, mas também como parte integrante das tarefas desempenhadas pelas polícias militares em todo o Brasil.

Buscou-se, ainda, através da pesquisa bibliográfica, entender como a sanção administrativa ambiental é alicerçada no sistema legal brasileiro e como os autores tratam da questão ambiental na esfera administrativa. Dado à história recente da proteção administrativa ambiental no sistema legislativo brasileiro, não foi possível achar uma miríade de autores que tratam da polícia administrativa ambiental. Cumpre destacar, porém, que se verifica um crescente interesse no estudo da atuação das polícias militares ambientais na lavratura dos autos de infração ambiental, embora isso ainda esteja em nível prematuro de desenvolvimento.

Esse trabalho, portanto, soma-se à essa escalada na iniciativa de ampliar a defesa ambiental no âmbito administrativo por parte das polícias militares ambientais. Assim, apesar da pouca presença de livros sobre o tema, foi possível encontrar trabalhos acadêmicos que ajudaram a entender a dinâmica do problema e auxiliar na produção de respostas às questões apontadas no estudo.

Para isso, fez-se a análise bibliográfica de autores que buscaram escrever sobre o papel das polícias militares na preservação ambiental e defesa dos recursos naturais, como também a importância da sanção administrativa ambiental na conservação da natureza, além da análise dos dispositivos legais

que tratam da preservação ambiental e do exercício do poder de polícia administrativa ambiental, em especial no Rio Grande do Norte.

Por seu turno, a pesquisa documental foi operacionalizada através da coleta de documentos que visem entender como o exercício da polícia administrativa foi possível em outros estados da federação analisando convênios, acordos de cooperação, decretos e leis estaduais que foram responsáveis por transferir competência de lavratura de AIAs para a polícia militar. Até o fim de 2023, quando não havia jurisprudência clara sobre a integração das PMAs no SISNAMA, foram esses documentos que viabilizaram tal conduta.

A pesquisa documental, assim, foi utilizada principalmente para verificar os principais dispositivos utilizados na implantação e utilização do Auto de Infração Ambiental na respectiva polícia militar estadual. O foco do estudo foi voltado para a análise de soluções que possibilitam o exercício da atribuição de polícia administrativa ambiental por parte do Batalhão de Policiamento Ambiental da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte.

O presente estudo encontrou, dessa forma, inovações legislativas que podem servir de base para permitir que a Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte possa implantar o auto de infração ambiental no âmbito do Batalhão de Policiamento Ambiental. Serviu também o estudo para verificar a dimensão dessa prática em outros estados da federação e para buscar as ferramentas utilizadas nesses estados para fazer possível suas atuações na esfera administrativa ambiental.

4 ANÁLISES DE DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

A análise dos resultados demonstra que a implantação do Auto de Infração Ambiental (AIA) no Batalhão de Policiamento Ambiental da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte é viável e necessária, especialmente após a inovação legislativa ocorrida em 2023 na inclusão das polícias militares no SISNAMA, conforme a Lei Orgânica

Nacional das PMs. Essa mudança representa um avanço significativo, pois confere às essas instituições policiais a competência para lavrar autos de infração ambiental, algo que antes era restrito a órgãos como o IDEMA.

A experiência de estados como São Paulo, Santa Catarina e Pará, que já implementaram o AIA em suas corporações, serve de modelo para o Rio Grande do Norte (RN), evidenciando a eficácia dessa medida no combate às infrações ambientais e na defesa do patrimônio ambiental do estado.

No contexto do RN, a ausência da competência de lavratura do AIA por parte do BPAmb limita a atuação dos policiais militares ambientais, que atualmente não podem aplicar sanções administrativas diretamente nem participam desse processo, como é o caso do estado de São Paulo. A implementação do exercício de polícia administrativa ambiental por parte do BPAmb no Rio Grande do Norte permitiria uma resposta mais ágil e eficiente às lesões ambientais, ampliando a capacidade de fiscalização e repressão. Além disso, a experiência de outros estados mostra que a lavratura de autos de infração pelas polícias militares contribui para a descentralização das ações de fiscalização, aumentando a capilaridade e a efetividade das medidas de proteção ao meio ambiente.

A pesquisa também identificou que a implantação do AIA no BPAmb exigirá aprimoramento técnico e jurídico dos policiais militares. Em São Paulo, por exemplo, um Guia de Procedimentos Administrativos de Fiscalização (GPAF), elaborado em parceria com a Secretaria do Meio Ambiente daquele estado, foi fundamental para capacitar os policiais no uso da ferramenta. No Rio Grande do Norte, uma iniciativa semelhante poderia ser desenvolvida em colaboração com o IDEMA, garantindo que os policiais estejam preparados para atuar de forma eficaz na esfera administrativa ambiental.

Os policiais militares ambientais do RN já atuam na confecção de Termos Circunstanciados de Ocorrência e Relatórios de Fiscalização Ambiental, e tais instrumentos, após serem encaminhados ao

IDEMA, servem de base para a lavratura do AIA e consequente processo administrativo por parte desse órgão. Ao atuarem na esfera administrativa ambiental, os policiais do BPamb passariam a lavrar diretamente os Autos de Infração Ambiental, passando a atuar não só contra os crimes ambientais, mas também nas infrações administrativas. Isso justifica, assim, a necessidade de capacitação das equipes no uso da nova ferramenta (AIA) como também na criação de rotinas de procedimento operacional para atendimento das ocorrências relativas a infrações administrativas e consequente lavratura do auto.

Outro aspecto relevante é a potencial geração de receitas para o Fundo Estadual de Preservação do Meio Ambiente (FEPEMA), a partir das multas administrativas aplicadas por meio dos autos de infração ambiental confeccionados pelo BPamb. Essa fonte de recursos poderia ser reinvestida em ações de preservação e até servir como fonte de financiamento para a transferência de recursos estabelecida nos convênios já firmados entre o IDEMA e a PM. Além disso, a aplicação de sanções administrativas tem caráter preventivo, servindo de alerta para possíveis infratores e contribuindo para a conscientização ambiental da população, o que ensejaria em um ciclo virtuoso de fortalecimento da política ambiental estatal.

A implantação do AIA no BPamb, no entanto, apresenta ainda alguns desafios, como a necessidade de harmonização entre as competências legais da PMRN e do IDEMA, evitando conflitos de atribuições, uma vez que a legislação estadual confere ao IDEMA o poder de polícia administrativa ambiental. A experiência de Santa Catarina, por exemplo, onde a competência da Polícia Militar para lavrar autos de infração ambiental foi questionada judicialmente, serve como alerta para a importância de uma regulamentação clara. Por isso, é imprescindível a consulta e orientação de outros órgãos de defesa do meio ambiente na implementação do poder de polícia administrativa no âmbito do Batalhão de Policiamento Ambiental. Pode-se citar como

exemplo o apoio de instituições como o Ministério Público Estadual, Poder Judiciário, Poder Legislativo e Organizações Não Governamentais, que podem atuar como parceiros na implantação da medida, na efetiva regulamentação e consequente capacitação e aparelhamento da instituição para exercer as novas atribuições.

No Rio Grande do Norte, a criação de um marco legal específico, por meio de decreto ou lei estadual, como existe em São Paulo, poderia garantir a legitimidade da atuação do BPamb na lavratura de autos de infração. Outra forma que poderia ser utilizada para possibilitar o exercício dessa competência por parte da PMRN seria a formalização de acordo de cooperação, como o realizado pelos órgãos ambientais do Estado do Pará ou mesmo através de um convênio entre a Polícia Militar e o IDEMA.

Como verificado no estudo, um convênio de transferência de recursos entre esses órgãos já existe, o que demonstra a consonância das tratativas entre essas instituições. Um novo convênio ou aditamento ao que já existente, promovendo a transferência de competência estadual do IDEMA em exercer a polícia administrativa ao BPamb, tornaria possível a atuação da PMRN na lavratura de Autos de Infração Ambiental.

Desse modo, a implantação do AIA no BPamb representa um avanço na política ambiental do Rio Grande do Norte, alinhando-se às diretrizes nacionais de proteção ao meio ambiente. A experiência de outros estados brasileiros demonstra que a integração das polícias militares no SISNAMA e a atribuição de competências administrativas ambientais são medidas eficazes para fortalecer a gestão ambiental. No Rio Grande do Norte, a adoção da lavratura do AIA pelo BPamb poderá contribuir para a preservação dos biomas locais, como a Caatinga e a Mata Atlântica, além de promover uma maior integração entre os órgãos públicos responsáveis pela gestão ambiental no estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou investigar as ferramentas legais e metodológicas necessárias para a implantação do Auto de Infração Ambiental (AIA) no Batalhão de Policiamento Ambiental, da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN), com o objetivo de ampliar a capacidade de fiscalização e repressão às infrações ambientais no estado.

A análise demonstrou que a inclusão das polícias militares no SISNAMA, em 2023, por meio da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares, representa um avanço significativo, conferindo à PM a competência para lavrar autos de infração ambiental. Essa mudança legislativa, aliada às experiências bem-sucedidas de outros estados como São Paulo, Santa Catarina e Pará, fornece sólido embasamento para a implantação do AIA na Polícia Militar norte-riograndense.

O objetivo geral do trabalho foi alcançado, uma vez que foi possível identificar, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, quais as ferramentas legais utilizadas por outras corporações policiais no Brasil com a mesma finalidade podem ser aplicadas no estado do Rio Grande do Norte com o intuito de implantar o auto de infração ambiental no Batalhão de Policiamento Ambiental da PMRN.

Quanto aos objetivos específicos, foi verificado que foram alcançados plenamente os objetivos 1, que se relaciona a investigação do exercício de polícia administrativa ambiental em outras corporações; 2, quanto ao uso de ferramentas que possam contribuir para a implantação do AIA na PMRN e 4, relacionado a propor de alternativas que tornem essa implantação possível.

Apenas um objetivo foi atendido parcialmente, o 3, que visava avaliar a efetividade da implementação desse instrumento em outras unidades federativas, que se assemelham ao RN. Foi verificada a efetividade da implantação em três estados, São Paulo, Pará e Santa Catarina, tendo sido verificado que em São Paulo e no Pará o AIA foi implantado por Decreto Estadual e Acordo de Cooperação respectivamente, enquanto no Estado

de Santa Catarina, mesmo após anos de implantação via legislação, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade revogou o dispositivo em 2023. Os três estados, porém, não são da região nordeste e não apresentam assim similaridades significativas com o Rio Grande do Norte, embora as ferramentas utilizadas para implantação sirvam plenamente como exemplos a serem utilizados no RN.

A análise comparativa evidenciou que a implantação do AIA no BPamb é viável e necessária, podendo contribuir para a descentralização de ações de fiscalização ambiental e para o fortalecimento da gestão ambiental no Estado. Além disso, a pesquisa destacou a importância de capacitar os policiais militares em aspectos técnicos e jurídicos da atuação de polícia administrativa ambiental, seguindo o exemplo de São Paulo, onde a elaboração de um guia de procedimentos institucionais foi fundamental para o sucesso da iniciativa.

O estudo também apontou desafios que precisam ser superados, como a necessidade de uma regulamentação clara e precisa para evitar conflitos de atribuições entre a PM e o IDEMA. A existência de um convênio celebrado entre essas duas instituições demonstra, no entanto, a congruência de interesses desses órgãos, o que pode facilitar a confecção de um novo instrumento de transferência de competências (convênio, acordo de cooperação etc.), que englobaria a delegação da competência de atuação administrativa ambiental para a PM, à vista do que fez o Estado do Pará.

Além disso, o caso de Santa Catarina, onde a competência da polícia militar para lavrar AIA foi questionada judicialmente, serve como alerta para a importância de um marco legal robusto. No Rio Grande do Norte, a criação de um decreto ou lei estadual específica poderia garantir a legitimidade e a eficácia da atuação do BPamb na esfera administrativa ambiental. Outros órgãos como o Ministério Público e atores do Poder Legislativo ou Judiciário podem figurar como parceiros nessa empreitada.

Por fim, conclui-se que a implantação do AIA no BPamb poderá representar um avanço significativo para a política ambiental do Rio Grande do Norte, alinhando-se às diretrizes nacionais de proteção ao meio ambiente. A instituição deu um passo importante ao incluir em seu plano estratégico a intenção de implantar a polícia administrativa ambiental em suas operações. A medida, se implementada, não apenas ampliará a capacidade de

fiscalização e repressão às infrações ambientais, mas também contribuirá para a geração de receitas para o Fundo Estadual de Preservação do Meio Ambiente e para a conscientização ambiental da população. Portanto, recomenda-se a regulamentação legal, a adoção de um plano de ação que inclua a capacitação dos policiais e a integração entre os órgãos públicos, visando a efetiva implementação do AIA no BPamb.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. Responsabilidade Ambiental e Sustentabilidade: Teoria e Prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.
- BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 24 fev 2025.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 30 ago 2024.
- BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 fev 1998.
- BRASIL. Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14751.htm. Acesso em: 8 fev 2024.
- CORREIA, Lucas Loewenbach; PEREIRA, Michael Rodrigues; QUIRINO, Denis de Azevedo (Orientador). Lavratura do Auto de Infração Ambiental pelo Batalhão de Policiamento Ambiental da PMRN. Academia de Polícia Militar do Rio Grande do Norte: Natal, RN, Brasil, 2023.
- FERNANDES, Brunna. A Aplicabilidade do Poder de Polícia no Direito Ambiental a partir de suas atuações e restrições. JusBrasil. Publicado há 7 anos. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-aplicabilidade-do-poder-de-policia-no-direito-ambiental-a-partir-de-suas-atuacoes-e-restricoes/533953149>>. Acesso em: 20 fev 2025.
- IDEMA. Convênio nº 004/2023. Cooperação para fiscalização das Unidades de Conservação e demais Áreas Legalmente Protegidas, bem como o Policiamento Ostensivo Ambiental no Estado do RN. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 6 jan. 2024. Disponível em: <https://sei.rn.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_download_anexo&acao_origem=procedimento_visualizar&id_anexo=13356243&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110008444&infra_hash=790445632a960a7e4e931aff9a600cd6996552ba555ddfc4b5c662ec1953908b>. Acesso em: 28 fev 2025.
- LAZZARINI, Álvaro. Sanções administrativas ambientais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 34, n. 134, p. 165-174, abr./jun. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/233/r134-14.PDF>>. Acesso em: 01 mar 2025.
- MAZUCATO, Thiago (org.). Metodologia da Pesquisa e do Trabalho Científico. 1ª Ed. Penápolis: FUNEPE. 2018.

MIRANDA, Eduardo César de. Limites e Extensão do Poder de Polícia na Proteção do Meio Ambiente à Luz do Direito Constitucional Administrativo. O Alferes, Belo Horizonte, v. 64, n. 24, p. 49-80, jan/jun 2010.

OLIVEIRA, Eduardo Frederico Cabral de. Polícias Militares Ambientais: as ilustres desconhecidas. 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/policiais-militares-ambientais-as-ilustres-desconhecidas/#:~:text=Salvo%20raras%20exce%C3%A7%C3%B5es%2C%20tais%20como%20as%20do%20Distrito,de%20pol%C3%ADcia%20ambiental%20dos%20tr%C3%AAs%20n%C3%ADveis%20de%20poder>. Acesso em: 10 ago 2024.

QUIRINO, Denis de Azevedo. SCHMITZHAUS, Wagner Cristiano (Orientador). Polícia administrativa ambiental no RN: necessidade e desafios da implantação na Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte. Instituto Federal de Mato Grosso do Sul. Corumbá, MS. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição Estadual (1989). Constituição Estadual nº 01, de 03 de outubro de 1989. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_RN_EC_22_2022.pdf?sequence=11&isAllowed=y> Acesso em 30 jan 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Nº 31.012, de 22 de outubro de 2021. Dispõe sobre a criação do Batalhão de Policiamento Ambiental (BPamb) na estrutura organizacional básica da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN), aprova os respectivos organogramas e quadro de organização, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 23 de out de 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 272, de 03 de março de 2004. Dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual de Meio Ambiente. Disponível em:

<http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000262877.PDF>. Acesso em 04 fev 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Nº 6.768, de 21 de julho de 1994. Cria o Fundo Estadual de Preservação do Meio Ambiente - FEPEMA e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000252487.PDF>. Acesso em 01 set 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Nº 6.769, de 11 de maio de 1995. Dispõe sobre a Política Florestal do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-ordinaria-n-6769-1995-rio-grande-do-norte-dispoe-sobre-a-politica-florestal-do-estado-do-rio-grande-do-norte-e-da-outras-providencias>. Acesso em 05 set 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Portaria Normativa Nº 102/CG/PMRN. Aprova o Plano Estratégico da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN) para o período de 2025 a 2028. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 15 nov. 2024. Disponível em: <adcon.rn.gov.br/ACERVO/pmrn/DOC/DOC000000000343665.PDF> Acesso em: 28 fev 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Provimento Nº 144, de 11 de março de 2016. Faculta aos Magistrados de 1ª Instância, do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, conhecer de termos circunstanciados lavrados por policiais militares, rodoviários federais ou ferroviários federais. Edição disponibilizada em 28/03/2016. Disponível em: <https://corregedoria.tjrn.jus.br/index.php/normas/atos-normativos/provimentos/provimentos-2016/9297-provimento-1442016-cgjrjrn/file>. Acesso em 01 set 2024.

SANTA CATARINA. Lei Nº 14.675, de 13 de abril de 2009. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, e dá outras providências. SC, 13 abr. 2009. Disponível em:

<<http://www.sc.gov.br/legislacao/lei-14675-2009>>. Acesso em: 16 fev 2025.

SÃO PAULO. DECRETO Nº 60.342, DE 4 DE ABRIL DE 2014. Dispõe sobre o procedimento para imposição de penalidades, no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/legislacao/decreto-60342-2014/>>. Acesso em: 16 fev 2025.

SCHMITT, J.; SCARDUA, F. P. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 5, p. 1121-1142, set./out. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/54970/53666>>. Acesso em: 28 fev 2025.

SEMAS - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará. Acordo de cooperação permite que agentes de segurança atuem na fiscalização ambiental no Pará. 18 jan. 2024. Disponível em:

<<https://www.semas.pa.gov.br/2024/01/18/acordo-de-cooperacao-permite-que-agentes-de-seguranca-atuaem-na-fiscalizacao-ambiental-no-para/>>. Acesso em: 01 mar 2025.

SILVA, A. L. C. da; GABRIEL FILHO, L. R. A.; CATANEO, P. F. Gestão ambiental e sustentabilidade. Tupã: ANAP, 2015.

SILVA JÚNIOR. A. L. RONDON FILHO, E. B. SILVA, J. B; VALENTE GOMES, P. J; SANDES, W. F. Ciências Policiais: conceito, objeto e método de investigação científica. (Org.) Azor Lopes da Silva Júnior. 2ª ed. São Paulo: Editora HN, 2023.

O DESAFIO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA PROVA: O IMPACTO DOS RIFS NA EFICÁCIA DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

*Maristela de Figueiredo
Espedito Vitor de Oliveira Júnior
André Luiz Bermudez Pereira*

RESUMO: A globalização intensificou o intercâmbio entre organizações criminosas, resultando na expansão dos mercados ilícitos e na consolidação do crime transnacional, fenômeno que compromete a estabilidade econômica global via lavagem de capitais. Diante desse cenário, este trabalho analisa a influência e o impacto das informações contidas nos Relatórios de Inteligência Financeira (RIFs) do COAF, identificando pontos de otimização e estrangulamento no fluxo processual de rastreamento, bloqueio e destinação de ativos ilícitos no sistema de justiça brasileiro. A metodologia adotada é a revisão integrativa de literatura, que permitiu a sistematização de conhecimentos e o confronto de diferentes perspectivas teóricas, conforme a proposta de Whitemore e Knafl (2005). Os resultados revelam desafios ambivalentes nos campos legislativo e jurisdicional, evidenciando que a celeridade da inteligência financeira é frequentemente neutralizada pelo anacronismo do rito processual e pela insegurança jurídica na admissibilidade dos relatórios como prova. Conclui-se que a eficácia da recuperação de ativos depende de reformas que garantam a validade jurídica do intercâmbio de informações e a desvincularização do confisco da condenação penal definitiva.

Palavras-chave: lavagem de dinheiro; COAF; recuperação de ativos; inteligência financeira.

ABSTRACT: Globalization has intensified the exchange between criminal organizations, resulting in the expansion of illicit markets and the consolidation of transnational crime, a phenomenon that compromises global economic stability through money laundering. In this context, this study analyzes the influence and impact of information contained in the Financial Intelligence Reports (FIRs) of the COAF (Brazilian Financial Intelligence Unit), identifying points of optimization and bottlenecks in the procedural flow of tracking, blocking, and seizing illicit assets within the Brazilian justice system. The methodology adopted is an integrative literature review, which allowed for the systematization of knowledge and the comparison of different theoretical perspectives, as proposed by Whitemore and Knafl (2005). The results reveal ambivalent challenges in the legislative and jurisdictional fields, showing that the speed of financial intelligence is frequently neutralized by the anachronism of the procedural rite and the legal uncertainty regarding the admissibility of the reports as evidence. It is concluded that the effectiveness of asset recovery depends on reforms that guarantee the legal validity of information exchange and the decoupling of confiscation from a final criminal conviction.

Keywords: money laundering; COAF; asset recovery; financial intelligence.

Recebido em 08 de maio de 2026

Aprovado em 27 de julho de 2026

INTRODUÇÃO

O crime organizado e a expansão dos mercados ilícitos configuram uma ameaça global de significativa relevância. Conforme estimativas de 2012, utilizadas como referência pelo Escritório das Nações Unidas sobre drogas e Crimes-UNODC, cerca de US\$ 870 bilhões são movimentados anualmente pelo crime organizado, representando aproximadamente 1,5% do PIB global ou 7% das exportações mundiais de mercadorias. É nesse cenário global em que bilhões de dólares circulam como produto de atividades ilícitas, que as organizações criminosas buscam integrar esses valores à economia formal. Nesses termos, observa-se a expansão do crime acessório de lavagem de capitais, que configura uma ameaça sistêmica às democracias e ao equilíbrio do mercado financeiro internacional, o que demanda um esforço global para sua prevenção e combate.

O crime organizado, como o próprio termo indica, possui notável capacidade de adaptação e regeneração diante das respostas estatais. Embora figuras notórias como Joaquín Guzmán Loera (El Chapo), Fernandinho Beira-Mar e Marcos Willians Herbas Camacho (Marcola) estejam reclusas, as estruturas ilícitas que ajudaram a consolidar seguem operando de forma descentralizada, alimentadas pela alta lucratividade dos mercados ilegais. Nesse contexto, a pena privativa de liberdade, isoladamente, mostra-se insuficiente para desarticular as redes criminosas.

A recuperação de ativos oriundos de crimes financeiros surge, assim, como instrumento essencial de repressão econômica às organizações criminosas. Alinhado às diretrizes internacionais, o Brasil instituiu a Rede Recupera, voltada à coordenação da política nacional de gestão de ativos. Essa rede atua desde a identificação, apreensão e administração até a alienação e destinação de bens, promovendo também a articulação interinstitucional para fins de recuperação patrimonial.

Para que esse processo alcance efetividade, é imprescindível o fortalecimento das investigações conduzidas pelos órgãos de persecução penal. Tais

investigações devem ser capazes de estabelecer vínculos claros entre o crime antecedente e a intenção de ocultar ou dissimular os valores provenientes de práticas ilícitas.

Nesse contexto, destaca-se o papel da Unidade de Inteligência Financeira (COAF), instituída pela Lei nº 9.613/1998, com a atribuição de receber, analisar e difundir comunicações de operações suspeitas ou atípicas aos órgãos de persecução penal. Ao longo dos anos, o COAF consolidou-se como um dos principais pilares no enfrentamento à lavagem de dinheiro e na persecução patrimonial. Seu principal produto é o Relatório de Inteligência Financeira (RIF), que reúne informações fornecidas pelos setores obrigados (gatekeepers) sobre movimentações financeiras incongruentes.

Apesar de seu valor informacional, o uso dos RIFs em processos judiciais enfrenta desafios significativos. A principal tensão está na distinção entre o RIF como meio de obtenção de prova e a exigência de sua conversão em prova processual válida, conforme defende Bechara (2016). É importante destacar que o COAF exerce função de assessoramento, sem atribuições típicas de investigação criminal, o que abre margem a questionamentos nos tribunais superiores. Essa indefinição compromete a efetividade das ações de bloqueio, confisco e recuperação de ativos.

Diante desse cenário, a presente investigação propõe-se a responder à seguinte questão norteadora: Em que medida a utilização e a conversão do RIF em prova válida no processo judicial representam um desafio jurídico-institucional, e como isso impacta a eficácia das medidas de constrição e recuperação de ativos no Brasil?

Para tanto, o estudo estabelece como objetivo geral analisar a influência e o impacto das informações contidas nos RIFs do COAF na otimização e/ou nos pontos de estrangulamento do fluxo processual de rastreamento, bloqueio e destinação de ativos ilícitos no sistema de justiça

Para consecução desse objetivo, a presente pesquisa adotou o método de Revisão Integrativa da Literatura. Essa organização permite sistematizar conhecimentos a partir de publicações científicas, documentos oficiais e relatórios institucionais, conforme exposto por Whittemore e Knafl (2005). A seleção da amostra documental foi realizada de forma estratégica, buscando confrontar diferentes perspectivas sobre a temática, incluindo contribuições de operadores do direito e agentes policiais. Essa abordagem confere à análise um caráter multidimensional e interdisciplinar, condizente com a complexidade do tema investigado.

Em síntese, ao examinar a participação do Brasil nas convenções internacionais, os reflexos normativos na legislação nacional e as políticas públicas de recuperação de ativos, constata-se que o país dispõe de um arcabouço jurídico robusto, demonstrando comprometimento com o enfrentamento à lavagem de capitais. No entanto, a instituição-chave nesse processo, o COAF, ainda enfrenta desafios estruturais significativos, especialmente quanto à ausência de harmonia jurisprudencial. Tal cenário suscita questionamentos sobre a segurança jurídica na utilização dos RIFs: afinal, até que ponto uma investigação consistente, que identifique vultosas quantias ilícitas, poderá ser desconsiderada pela incerteza quanto à validade do RIF como elemento probatório? A resposta a essa indagação é crucial para garantir que os instrumentos de inteligência financeira cumpram seu papel na descapitalização das organizações criminosas e na efetividade do sistema de justiça.

1. O PARADIGMA DA LAVAGEM DE DINHEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

1.1 A LAVAGEM DE DINHEIRO COMO FENÔMENO TRANSNACIONAL E A ATUAÇÃO DO GAFI/FATF

A lavagem de capitais compromete a estabilidade econômica global ao inserir lucros de

crimes, como tráfico de drogas e armas no sistema financeiro, segundo informações do Fórum Econômico Global-WEF (2024). Esse fenômeno transnacional demanda cooperação internacional para superar barreiras políticas e regulatórias.

Conforme Bijos e Almeida (2015) e Callegari (2017), a globalização pós-Guerra Fria intensificou o intercâmbio entre organizações criminosas. No Brasil, o desafio é ampliado pela alta demanda por entorpecentes e pelo uso do território como rota para a Europa com potencial de lucro de US\$ 65,7 bilhões, segundo dados de 2021, referentes ao estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024).

Sob essa ótica, os valores ilícitos representam ameaça sistêmica, especialmente ao sistema financeiro global, pela injeção desproporcional de capital em setores estratégicos da economia.

Para enfrentar essa ameaça global, foi criado, em 1989, o Grupo de Ação Financeira Internacional-GAFI/FATF, principal organismo intergovernamental voltado ao combate à lavagem de capitais. O GAFI define o crime como um processo de três etapas: colocação, dissimulação e integração, mediante o qual recursos oriundos de atividades ilícitas têm sua origem disfarçada para escapar da fiscalização, sendo frequentemente direcionados a jurisdições com normas mais permissivas. Nesse contexto, torna-se essencial o estabelecimento de padrões internacionais e o fortalecimento da cooperação técnica e regulatória entre os países-membros (GAFI, 2023).

O Brasil, nesse cenário, destaca-se positivamente pela sua atuação cooperativa, recebendo avaliação favorável nos relatórios do GAFI, o que evidencia seu alinhamento aos padrões globais de enfrentamento à lavagem de dinheiro.

Uma das principais expressões do alinhamento brasileiro às diretrizes internacionais foi o cumprimento da Recomendação nº 29 do GAFI, que resultou na criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), atuando como Unidade de Inteligência Financeira (UIF) nacional.

O órgão desempenha papel estratégico ao disseminar informações qualificadas em cooperação com instâncias de persecução e fiscalização.

No plano normativo, marcos como a Convenção de Viena, ocorrida em 1988, ratificada pelo Brasil em 1991, inauguraram a era do rastreamento e confisco de ativos ilícitos. Embora o termo “lavagem” ainda não fosse utilizado, o artigo 3º já previa a criminalização da ocultação da origem de bens, consolidando a base jurídica para atingir o patrimônio vinculado ao crime organizado.

1.2 MARCOS LEGAIS E EVOLUÇÕES NORMATIVAS NO BRASIL (LEI 9.613/1998 E ATUALIZAÇÕES)

O arcabouço normativo brasileiro evoluiu paulatinamente. A Lei nº 9.613/1998 materializou a legislação de segunda geração conforme pontua Barros (2017), seguindo as recomendações do GAFI, mas limitada por um rol taxativo de crimes antecedentes. Contudo, bem lembra o estudo de Silva (2017), na redação do artigo 1º, inciso VII, crimes praticados por organizações criminosas, eram enquadrados também em lavagem de capitais.

A modernização definitiva ocorreu com a Lei nº 12.683/2012, que excluiu o rol taxativo de crimes antecedentes, permitindo que qualquer infração penal possa preceder a lavagem de capitais. Os professores, Badaró e Bottini (2022) concebem essa prática como um conjunto de atos destinados a encobrir a natureza e a origem de bens, valores ou direitos, inserindo-os no sistema financeiro como se fossem lícitos. Esse avanço alinhou o país às diretrizes globais e à Convenção de Mérida (2003), com ênfase na agilidade da persecução penal e na recuperação de ativos provenientes da corrupção.

Segundo estudos de Collin (2020), o principal caminho dos fluxos financeiros ilícitos passa pelo setor financeiro formal, o que reforça a relevância dessa segunda fronteira de enfrentamento, especialmente quando as cadeias criminosas não são eliminadas em sua origem. Essa

constatação é corroborada por diversas notícias envolvendo escândalos bancários associados à lavagem de dinheiro, o que sugere que, embora as práticas criminosas estejam em constante mutação para escapar do controle estatal, a estratégia do “Follow the money” ainda se mostra uma ferramenta investigativa altamente eficaz para a repressão de múltiplos ilícitos.

1.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS NACIONAIS DE PERSECUÇÃO PATRIMONIAL

A persecução patrimonial visa a asfixia financeira das organizações criminosas. Conforme o MJSP (2023) e MPF (2017), a eficácia consiste em identificar e restringir bens vinculados a investigados ou interpostas pessoas, impedindo o usufruto do lucro ilícito. A Lei nº 9.613/1998 prevê medidas assecuratórias urgentes, como o sequestro (bens diretos do crime), o arresto (garantia de ressarcimento) e a hipoteca legal.

Instrumentos como a alienação antecipada buscam preservar o valor econômico de bens sujeitos à deterioração, embora exijam cautela para não afrontar a presunção de inocência Acioli, (2013). Além do confisco específico (produto direto do crime), o ordenamento introduziu o Perdimento Alargado, que permite atingir o patrimônio incompatível com a renda lícita do condenado. A eficácia desses instrumentos depende da identificação célere dos ativos, processo que se inicia com as comunicações dos setores obrigados e a elaboração do RIF, analisado no Capítulo 3.

Embora o Brasil não possua uma lei específica de confisco sem condenação, como outros países, encontra-se previsto timidamente na normativa nacional métodos que contribuem para a recuperação de ativos em matéria civil, criminal e administrativa, tais como acordos de leniência ou procedimentos de improbidade administrativa, conforme destacados no relatório do (BASEL, 2022).

2. A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS: ESTRUTURA NORMATIVA E INSTITUCIONAL

2.1 MODELOS INTERNACIONAIS DE RECUPERAÇÃO E REPATRIAÇÃO DE ATIVOS (COM ÊNFASE EM PAÍSES OCDE)

A repressão às organizações criminosas transnacionais exige a interrupção do fluxo financeiro global, destaca Collin, (2021). Nesse cenário, instituições intergovernamentais são primordiais ao estabelecer protocolos e estimular canais de cooperação para a desarticulação desses grupos. Contudo, o desafio central permanece na harmonização de normas regulatórias globais.

Nas nações integrantes da OCDE, a observância das diretrizes do GAFI/FATF consolidou-se como o padrão regulatório para identificar, apreender e confiscar bens ilícitos. Essa arquitetura fomenta normatizações nacionais para medidas cautelares e mecanismos ágeis de cooperação internacional, aponta estudo do GAFI/OCDE, (2023). Todavia, a efetividade do sistema depende da qualidade das informações dos setores obrigados e da capacidade de processamento da inteligência financeira.

Diante do volume massivo de dados reportados, para evitar o *Overcompliance*, o estudo da FBSP (2024) aponta a necessidade da realização de uma análise mínima, a fim de não sobrecarregar o órgão responsável. Para Akartuna, Johnson e Thornton (2024), a ausência de unificação global de tipologias conhecidas por *RED FLAGS* fragiliza a identificação de operações suspeitas pelos setores obrigados, que, por carência de parâmetros homogêneos, podem omitir informações relevantes, prejudicando o fluxo das investigações subsequentes.

Quanto aos modelos de constrição patrimonial, a doutrina destaca o Confisco Criminal e o *Non-Conviction Based Forfeiture* (NCF). Segundo o estudo da FBSP (2025), o primeiro exige o trânsito em julgado da condenação penal. Já o NCF

concentra-se na origem ilícita do ativo, operando sob a lógica da carga dinâmica da prova: demonstrada pelo Estado a incompatibilidade patrimonial, cabe ao detentor comprovar a procedência lícita do bem conforme apontado pelo diagnóstico do (BASEL, 2022).

O ordenamento brasileiro adota, primordialmente, o modelo atrelado à sentença penal conforme diagnóstico produzido pelo Basel (2022). Alinhado às Convenções de Viena, Palermo e Mérida, o sistema nacional admite cooperação jurídica internacional ativa e passiva, tendo o DRCI como Autoridade Central. A coordenação nacional ocorre no âmbito da ENCCLA Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, fórum de articulação no qual DRCI e COAF alinham estratégias de repressão financeira e de formulação de políticas públicas.

2.2 O MODELO BRASILEIRO: ATORES, COMPETÊNCIAS E LIMITAÇÕES

O Brasil adota um modelo descentralizado de recuperação de ativos, orientado pela estratégia de descapitalização das organizações criminosas. Essa configuração integra as esferas penal, administrativa e cível em um fluxo operacional que compreende a identificação, apreensão, administração e destinação de bens ilícitos, mediante decisão judicial. Nesse sentido, o Roteiro de Persecução Penal e Administração de Bens, aponta Brasil (2017), como imprescindível, a construção de um compromisso nacional voltado à disseminação de técnicas de persecução patrimonial e à realização de investigações financeiras, cujo objetivo central é identificar bens, direitos e valores vinculados a pessoas físicas, jurídicas ou interpostas pessoas (laranjas), derivados de práticas ilícitas. Tal estrutura não apenas atende aos compromissos assumidos nas Convenções de Palermo e Mérida, como também se articula formalmente por meio da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro-ENCCLA.

A estratégia brasileira foi validada pelo Relatório de Avaliação Mútua, GAFI (2010), que destacou a ENCCLA como pilar de integração sistêmica e recomendou a modernização da então limitada Lei nº 9.613/1998. Esse escrutínio impulsionou a aprovação da Lei nº 12.683/2012, que eliminou o rol taxativo de crimes antecedentes e expandiu o alcance do tipo penal para interpostas pessoas “laranjas”, alinhando o modelo nacional à eficácia global.

No âmbito investigativo, a Polícia Federal, a Polícia Civil e o Ministério Público utilizam os RIFs para mapear operações atípicas. Essa metodologia, pautada no conceito de “*Follow The Money*”, popularmente conhecida como “*Siga o dinheiro*”, é essencial para fundamentar as medidas cautelares de busca, apreensão e sequestro de bens. Operacionalmente, o DRCI atua como Autoridade Central para cooperação internacional, enquanto a ENCCLA atua para superar a fragmentação institucional interna por meio de articulações institucionais.

Recentemente, a criação da REDE RECUPERA¹² aprimorou a gestão de ativos sob suporte da SENAD. Dados do Painel Rede Recupera (2026) indicam um avanço expressivo: em 2025, realizaram-se 492 leilões com arrecadação de R\$ 158.714.499,57, superando drasticamente os R\$ 39.985.227,93 obtidos em 2020. Esse incremento viabiliza a alienação antecipada, evitando a deterioração física dos bens.

A destinação dos valores segue critérios específicos: na alienação antecipada, o montante aguarda o desfecho processual em conta judicial; no confisco definitivo, os recursos reverterem-se aos fundos nacionais (FNSP ou FUNAD). A previsão legal de repasse de 20% a 40% dos valores à unidade policial responsável fomenta o aporte logístico e tecnológico no combate ao crime. Contudo, a recuperação permanece umbilicalmente ligada à condenação penal. Estudo sobre varas federais entre

2020 e 2022 revelou que a taxa de condenação relacionada a crimes financeiros e lavagem de dinheiro ainda é discreta segundo (Madeira *et al.*, 2024), evidenciando um gargalo na efetividade do perdimento definitivo.

A cooperação jurídica internacional transcendeu a mera cortesia (*Comitas gentium*) para tornar-se o pilar da soberania frente a ameaças transnacionais. Conforme Abrão (2014), essa evolução amplia a capacidade estatal no enfrentamento de delitos complexos. Na mesma linha, Saad e Bezerra, (2012) assinalam que essa articulação é instrumento essencial à eficácia da justiça e à garantia da ordem pública globalizada.

O modelo brasileiro fundamenta-se em dois eixos: o formal, via assistência jurídica mútua-MLA, e o informal, pela interlocução direta entre agências. Destaca-se a atuação do COAF junto à Rede Egmont, que permite a troca célere de informações entre UIFs, prescindindo de formalização judicial imediata. Tais mecanismos sustentam-se em tratados como (Viena, Palermo e Mérida) ou na reciprocidade, sendo disciplinados internamente pelos artigos 26 a 41 do CPC/2015, que modernizaram a interlocução com Autoridades Centrais estrangeiras.

O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), reestruturado pelo Decreto nº 11.348/2023, atua como Autoridade Central em matéria penal e de recuperação de ativos. Embora o DRCI centralize as demandas no Executivo, o Ministério Público Federal, via Secretaria de Cooperação Internacional-SCI, também atua como Autoridade Central em tratados específicos (ex: Canadá e Portugal). Essa coexistência visa conferir celeridade ao fluxo, evitando entraves da diplomacia tradicional.

Entretanto, o aparato estatal enfrenta o desafio da efetividade: em 2024 por meio da DRCI, foram viabilizados o bloqueio de USD 33,75 milhões e a repatriação de USD 46,33 milhões (BRASIL,

12<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaZWJjMzk2MjMtY2FiNC00NjVklWFmYmYtMzZjZTU1YzMxNGYwIiwiaWwi>

dCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyL
TRiOGRhNmJmZThlMSJ9

2025). Apesar da relevância estratégica, tais cifras revelam apenas a “ponta do iceberg”. Segundo o Basel (2022), a cooperação esbarra na assimetria entre os modelos de confisco.

O ordenamento pátrio fundamenta-se no modelo clássico do art. 91 do Código Penal (1940), que determina a perda, em favor da União, dos instrumentos e produtos diretos do crime. Em 2012, a Lei nº 12.694/12 avançou ao prever o confisco por valor equivalente quando o produto original não for localizado. Por fim, o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/19) introduziu o art. 91-A, um “ensaio” de confisco sem condenação (confisco alargado) para crimes com pena superior a seis anos, incidindo sobre o patrimônio incompatível com os rendimentos, como analisa (Poerner, 2023).

Contudo, mesmo com essas atualizações, a dependência de uma condenação criminal definitiva permanece como o empecilho que dificulta o diálogo com jurisdições que adotam o Non-Conviction Based Forfeiture-NCF. Esse descompasso jurídico impõe uma morosidade incompatível com a velocidade da ocultação patrimonial transnacional, configurando-se como o principal entrave à repatriação célere e à eficácia da cooperação internacional.

3. A UNIDADE DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (UIF/COAF): PAPEL INFORMACIONAL E OPERACIONAL

3.1 NATUREZA JURÍDICA E ESTRUTURA DO COAF COMO UIF

Em conformidade com a Recomendação 29 do Grupo de Ação Financeira Internacional-GAFI, o Brasil instituiu o Conselho de Controle de Atividades Financeiras-COAF por meio da Lei nº 9.613/1998. Como a Unidade de Inteligência Financeira Nacional, o órgão possui natureza administrativa e é encarregado de coordenar mecanismos de intercâmbio de informações para ações contra a lavagem de dinheiro. Sua principal função consiste em receber, analisar e disseminar

ocorrências suspeitas às autoridades competentes, em estrita observância ao dever de comunicar, previsto no artigo 15º da Lei 9613/98. Destaca-se, também, que sua participação na Rede Egmont, possibilita o intercâmbio célere de dados sensíveis entre UIFs, além de possuir papel estratégico na identificação e localização de bens e valores, mantidos em outros países atuando como canal de cooperação internacional de inteligência.

No que toca à vinculação administrativa, o COAF enfrentou mudanças significativas que impactam o fluxo institucional. A Medida Provisória nº 893/2019, ao transferir o órgão para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, gerou alertas da transparência internacional sobre riscos de ingerência política que comprometem a isenção técnica exigida pelo GAFI. Tais mudanças podem ser interpretadas como pontos de estrangulamento que afetam a credibilidade do sistema de eficácia da inteligência financeira. Para mitigar esse cenário, a Lei nº 13.974/2020 reestruturou o órgão, vinculando-o ao Banco Central e estabelecendo uma nova composição organizacional. A presidência passou a ter mandato de quatro anos, não coincidente com o do Presidente da República, visando garantir maior proteção contra ingerências políticas e preservar a continuidade técnica das funções desempenhadas pelo órgão.

Todavia, a eficácia dessa estrutura enfrenta desafios operacionais. Segundo aponta o estudo do FBSP (2025), a composição híbrida do quadro técnico, formado por servidores requisitados em regime rotativo, apresenta riscos à consolidação da expertise e à preservação da memória organizacional. Além disso, a estrutura deficitária, falta de investimentos em BIG DATA e a ausência de integração por meio do acesso a informações criminais, disponíveis aos órgãos de persecução são gargalos que comprometem a recuperação de ativos no país. Conforme adverte Costa (2023), a corrupção sistêmica desestabiliza as instituições estatais e fomenta ingerências políticas que podem enfraquecer o combate à lavagem de dinheiro e comprometer a integridade do corpo técnico das

UIFs. Esse cenário de vulnerabilidade é ratificado pelos dados do Índice de Percepção da Corrupção, IPC (2024), onde o Brasil ocupa a 107ª posição, evidenciando fragilidades que repercutem diretamente na isenção da atuação estatal.

3.2 OS RELATÓRIOS DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (RIFs): ELABORAÇÃO, DISSEMINAÇÃO E USO ESTRATÉGICO

A Lei nº 9.613/1998, em seu artigo 9º, elenca o rol de setores considerados vulneráveis à lavagem de dinheiro em razão da natureza de suas atividades. Tais atores, denominados gatekeepers (sentinelas), assumem o compromisso legal de manter sistemas internos de compliance e monitoramento constante e são obrigados a reportar operações suspeitas ao COAF, balizados pelas tipologias internacionais do GAFI.

A efetividade dessa vigilância repousa na Abordagem Baseada em Risco (ABR) e nos procedimentos de *Know Your Customer* (KYC), que envolvem a identificação, avaliação e mitigação de riscos, submetidos aos setores obrigados (BRASIL, 2021). É importante destacar que o acesso a dados bancários foi regulamentado na Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003. Esses mecanismos conjugados produzem os alertas conhecidos *RED FLAGS* (sinais de alerta), que sinalizam atipicidades ou incompatibilidades com o perfil do cliente, podendo ser as Comunicações de Operações Suspeitas (COS), que resultam de análise detalhada sobre possíveis anomalias em transações; e as Comunicações de Operações em Espécie (COE), que consistem em reportes automáticos de movimentações em dinheiro vivo que ultrapassem os valores-limites previamente estabelecidos pelos órgãos reguladores. Para Bechara (2016), os dados objetivos que compõem o relatório, enviados por esses setores, contêm a essência do valor probatório e não a opinião ou a interpretação do analista do COAF.

Após o processamento e a análise técnica desses dados pelo COAF, produz-se o seu produto

primordial: o RIF. É imperativo destacar que o documento gerado não constitui uma mera compilação de dados isolados; ao contrário, o RIF é um documento de inteligência estruturado que agrega pesquisas externas e cruzamentos de dados, permitindo contextualizar o fato e apontar indícios de ilicitude. Assim, seguindo as recomendações internacionais de combate à lavagem de dinheiro, o relatório serve como instrumento estratégico de assessoramento para as autoridades de persecução penal em suas investigações.

Quanto à sua difusão, previsto no artigo 15º da Lei 96136/98, determina que o COAF comunique às autoridades, espontaneamente, a existência de indícios de crimes de lavagem de dinheiro e outros ilícitos, vislumbrados durante sua análise.

Outro modo previsto de disseminação é a ocorrência de intercâmbio (ou de ofício), que é gerado a partir da provocação de autoridades competentes, como a Polícia Judiciária ou o Ministério Público. Adicionalmente, destaca-se o RIF de Intercâmbio Internacional-RIF Egmont, transmitido pelo canal da Rede Egmont, que permite a cooperação ágil entre o COAF e UIFs estrangeiras, essencial para o rastreo de ativos em jurisdições offshore.

O uso estratégico desses relatórios reside na sua capacidade de transformar conjunto de informações em mapas de relacionamento e fluxogramas de capital. Ainda é possível alcançar redes de interposição de pessoas (laranjas) e empresas de fachada e o RIF provê à persecução penal o lastro necessário para o requerimento de medidas assecuratórias. Portanto, mais do que um informativo, o relatório é o gatilho operacional para a consecução da asfixia financeira, permitindo que o bloqueio de bens ocorra com a precisão necessária para inviabilizar a continuidade das atividades das organizações criminosas.

3.3 INTEGRAÇÃO DOS RIFs COM O SISTEMA DE JUSTIÇA: DESAFIOS E POTENCIALIDADES

A integração dos RIFs ao ordenamento jurídico brasileiro demanda um equilíbrio entre a eficácia persecutória e a proteção às garantias fundamentais de privacidade e autodeterminação informativa. Diante da consistência de seus dados, os RIFs são considerados meios de obtenção de prova legítimos para fundamentar medidas constritivas, como a quebra de sigilo bancário e o sequestro de bens, embora sua natureza jurídica não se confunda com a de prova plena.

No percurso da persecução penal, a utilização do RIF tem gerado interpretações distintas devido à sua origem administrativa. Contudo, conforme sustenta Pinaud (2012), sua remessa ao Ministério Público e às autoridades policiais é plenamente legal e legítima. O autor critica as tentativas de reduzir o relatório a uma mera *Notitia criminis*, ressaltando seu valor estratégico no direcionamento das investigações. Considerando que sua produção ocorre na fase inquisitorial, há um consenso entre Araújo (2023), Borges (2021) e Bechara (2016) sobre essa valoração; este último, inclusive, equipara o RIF aos meios de obtenção de prova previstos na Lei nº 12.850/2013, definindo-os como caminhos essenciais para o acesso a elementos probatórios primários que, de outra forma, permaneceram ocultos sob a complexidade das transações financeiras.

Nesse debate, é importante lembrar que Bechara (2016) acentua que o valor essencial do RIF reside nos dados objetivos fornecidos pelos setores obrigados (gatekeepers), nos quais se encontram os elementos informacionais que podem fundamentar a prova. Sob o prisma da eficácia processual, Araújo (2023) e Maia e Lourenço Filho (2025) acrescentam que a força probante do documento emana de sua rastreabilidade, razão pela qual deve ser submetido ao rigoroso procedimento da cadeia de custódia (art. 158-F do CPP). Como reforça Borges (2021), a inobservância desse fluxo procedimental compromete a admissibilidade do dado, podendo acarretar nulidades capazes de inviabilizar a asfixia financeira do crime organizado.

Na esfera da improbidade administrativa, o valor do RIF é potencializado pela Recomendação nº 04/2017 do CNMP, que estabelece diretrizes para sua utilização como subsídio em procedimentos extrajudiciais. Nesses casos, o relatório permite identificar evoluções patrimoniais incompatíveis com a renda declarada de agentes públicos, servindo como peça de informação robusta para o ajuizamento de ações civis públicas, especialmente quando corroborado por outros elementos que atestem o enriquecimento ilícito (PERIM *et al.*, 2017). Complementarmente, Suxberger e Pasiani (2017) reiteram a natureza indiciária do relatório, que serve como base legítima para viabilizar a obtenção das provas necessárias à persecução.

A centralidade operacional do RIF é ratificada por dados do FBSP (2025), indicando que cerca de 80% das solicitações de intercâmbio originam-se das polícias judiciárias, superando 20 mil pedidos anuais. Esse volume evidencia que o RIF é o motor das investigações modernas; contudo, a desproporção entre este fluxo e o baixo índice de recuperação de ativos (2,72%) revela um gargalo institucional severo.

Essa instabilidade foi agravada por decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2025. Embora o Supremo Tribunal Federal, no Tema 990, tenha pacificado o compartilhamento de dados sem prévia autorização judicial, o STJ, ao julgar o Resp nº 1.961.501, estabeleceu uma distinção restritiva para os RIFs “por encomenda”. Amparada na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Essa decisão exige controle judicial prévio para relatórios solicitados diretamente pela autoridade policial ou Ministério Público, sob o argumento de proteger a autodeterminação informativa do cidadão. Nesse sentido, enquanto Araújo (2023) defende que a autodeterminação informativa exige protocolos de segurança, como a cadeia de custódia, para validar o fluxo de inteligência, Bechara (2025) reforça, no contexto dos novos ativos digitais, que a tecnologia e a privacidade não podem servir de anteparo para a opacidade financeira e a impunidade.

Essa assimetria decisória configura um dos principais pontos de estrangulamento do fluxo processual: enquanto o STF privilegia a celeridade, o STJ impõe um filtro que ressuscita a burocracia do sigilo bancário na fase de inteligência. Como aponta Araújo (2023), este cenário de incertezas jurisprudenciais não apenas retarda o rastreamento de ativos, mas fragiliza a cadeia de custódia ao submeter o produto da inteligência a riscos constantes de nulidade, contribuindo para que a recuperação de ativos permaneça estagnada em níveis reduzidos.

Por fim, outro desafio importante, consiste na constante evolução dos métodos de dissimulação de ativos atingiu um novo patamar com a popularização das plataformas de apostas de quota fixa, as *Bets*. Como aponta o FBSP (2025), a dificuldade de monitoramento em tempo real dessas transações, muitas vezes pulverizadas em microvalores, cria um ambiente fértil para a lavagem de dinheiro de baixo e médio escalão, gerando um volume inédito de comunicações de suspeição que pressionam a capacidade analítica da Unidade de Inteligência Financeira.

4. ANÁLISE CRÍTICA: DISSONÂNCIAS E SINERGIAS NO SISTEMA DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

4.1 LIMITAÇÕES JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS NA ARTICULAÇÃO ENTRE INTELIGÊNCIA E PERSECUÇÃO

Sob uma perspectiva ampla, ainda que persista certa insegurança jurídica quanto ao uso do RIF, emergem dois consensos fundamentais: o reconhecimento da relevância objetiva de seus dados, segundo Bechara (2016); e sua valoração como meio de obtenção de prova na persecução penal, conforme defendem Bechara, (2016), Bechara, (2025), Araújo (2023), Perim *et al.* (2017). Para compreender esse papel, torna-se imperativo distinguir o elemento de prova de seu respectivo procedimento de produção. Conforme leciona

Gomes Filho (2005), os meios de prova constituem, em síntese, os canais de informação que servem ao convencimento direto do magistrado.

Ao aplicar essa lógica ao sistema de inteligência financeira, percebe-se que o RIF não substitui a prova judicial, mas serve de suporte técnico para que o Estado localize, com a celeridade necessária, o vestígio ilícito. O estrangulamento ocorre quando o Judiciário confunde essas categorias, exigindo do “meio de obtenção” (o alerta do COAF) o mesmo rigor e rito de uma “prova final”. Essa exigência burocrática anula a agilidade de 48 horas do sistema de inteligência, permitindo que o tempo do processo favoreça a dissipação dos ativos pelo crime organizado.

Ao conectar a tese de Bechara (2016) à natureza célere do documento, infere-se que o RIF atua como uma bússola estratégica: ele aponta objetivamente aos órgãos de persecução o rastro das provas da lavagem de dinheiro, condensando informações fiscais e bancárias de forma acessível (PINAUD, 2012). Mais que um simples relatório, essa ferramenta funciona como um guia para a fase de obtenção de prova, permitindo que o Estado saiba exatamente onde incidir sua força investigativa antes que os ativos sejam dissipados.

Contudo, é justamente nesta eficiência que reside o estrangulamento de admissibilidade. Paradoxalmente, a agilidade na elaboração do documento acende divergências quanto à sua compatibilidade com as garantias de sigilo bancário. O impasse jurídico sobre a necessidade de autorização judicial prévia transforma o que deveria ser um caminho facilitador em um obstáculo processual, gerando insegurança e paralisia na fase crítica da investigação.

Essa paralisia materializa-se nas discordâncias de admissibilidade entre o STF e o STJ. O embate jurídico entre o Tema 990 (STF) e o entendimento recente do STJ (2025) provoca uma desconfiança operacional: de um lado, a dinâmica investigativa corre contra o tempo para evitar a pulverização de ativos; de outro, ergue-se um “escudo garantista” que, ao desconsiderar a

metodologia técnica de produção do RIF, acaba por inviabilizar a persecução patrimonial célere.

Segundo o entendimento do STF RE nº 1.055.941/SP (2019), a Corte fixou a tese da constitucionalidade do compartilhamento de dados sem prévia autorização judicial, fundamentando que o sigilo bancário deve ceder ao interesse público, desde que garantida a rastreabilidade e a cadeia de custódia das informações.

Todavia, o **STJ (HC nº 196.150/2025)** divergiu desse entendimento ao exigir o crivo judicial prévio para os intercâmbios realizados via canal SEIC, sob o pretexto de evitar a *fishing expedition*. Tal decisão, contudo, desconsidera que o intercâmbio via SEIC pressupõe a existência de uma investigação formal e utiliza um canal exclusivo protegido por criptografia, o qual recebeu avaliação positiva no Relatório de Avaliação Mútua do GAFI/FATF (2023). Além disso, como destaca Araújo (2023), o próprio STF (Tema 990), ao vetar a “pescaria” de dados sem lastro, já havia permitido o compartilhamento desde que houvesse procedimento formalmente instaurado. Visto que o acesso se restringe a dados já custodiados pela UIF e a medida não configura uma busca exploratória aleatória, mas sim o compartilhamento legítimo de inteligência financeira estruturada.

O que os julgadores parecem desconsiderar é a própria natureza técnica do intercâmbio: o COAF dissemina os RIFs apenas mediante vinculação a procedimentos investigativos prévios e utiliza seus próprios bancos de dados internos. Como não há requisições diretas aos setores obrigados no momento do pedido, a tese da “pesca predatória” torna-se infundada perante a metodologia de inteligência financeira. Ao exigir autorização judicial para dados que já integram o acervo do COAF, o Judiciário cria um estrangulamento desnecessário; afinal, se a informação foi enviada voluntariamente pelos setores obrigados, o intercâmbio não constitui uma nova invasão de sigilo, mas o aproveitamento de um acervo estatal já constituído.

A despeito de sua robustez técnica, os RIFs permanecem marginalizados no momento decisivo da persecução penal: a fase de articulação judicial. Esse fenômeno explicita o paradoxo central desta pesquisa: o Brasil dispõe de uma inteligência financeira de excelência, reconhecida internacionalmente pelo GAFI (2023), mas que encontra resistência justamente quando deveria ser juridicamente validada e convertida em recuperação de ativos. Essa dificuldade operacional e institucional é corroborada pelos dados do FBSP (2025), sobre o avanço das organizações criminosas, e, pela análise de Madeira *et al.* (2024), sobre a baixa conversão de inquéritos em condenações efetivas.

À luz da metodologia de Whittemore e Knafl (2005), a análise integrativa demonstra que o entrave não reside na produção dos relatórios, mas na insegurança jurídica que cerca sua admissibilidade. Em suma, o gargalo não reside no conteúdo da inteligência, mas na forma como ela é recebida e interpretada pelo sistema judicial brasileiro.

4.2. POTENCIAL SUBUTILIZAÇÃO DOS RIFS E RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

A asfixia financeira das organizações criminosas consolidou-se como uma das estratégias mais eficazes de enfrentamento, sendo superada apenas pela desarticulação de suas lideranças. Alinhado aos compromissos internacionais de identificação e recuperação de ativos ilícitos, o Brasil modernizou seu aparato normativo e institucional para converter a inteligência financeira em ações concretas de confisco, conforme atesta o Relatório de Avaliação Mútua do GAFI (2023).

Nesse cenário, a promulgação da Lei nº 12.683/2012 representou um marco ao aperfeiçoar o tipo penal de lavagem de dinheiro. A referida norma retirou o rol taxativo de crimes antecedentes e ampliou o leque de sujeitos passivos, adaptando a persecução penal a contextos mais diversos e modernos. Paralelamente, estruturou-se uma rede robusta de enfrentamento patrimonial, articulada pela ENCCLA e operacionalizada por órgãos como

a DRCI e a Rede Recupera. Essas iniciativas integram desde a identificação até o gerenciamento de ativos, em estrita observância às diretrizes do GAFI e da Convenção de Mérida.

A análise crítica do cenário nacional revela um paradoxo central: a coexistência de uma modernização normativa-institucional de ponta com a permanência de um modelo de confisco excessivamente vinculado à condenação penal. Embora os instrumentos de inteligência estejam plenamente disponíveis com um salto expressivo de 335,9% na produção de RIFs, entre 2015 e 2024, demonstrado no FBSP (2025), a lógica predominante da persecução patrimonial ainda depende de uma sentença condenatória definitiva. Esse descompasso fragiliza a eficácia do sistema diante de crimes transnacionais altamente dinâmicos e financeiramente sofisticados.

Essa fragilidade é corroborada pelo Relatório de Avaliação Mútua do GAFI (2023), que aponta avanços significativos executados pelo Brasil, contudo, aponta uma lacuna estrutural entre a alta capacidade de investigação financeira do Brasil e a baixa efetividade das condenações, agravada por um sistema recursal que retarda o trânsito em julgado. No campo doutrinário, o Instituto Basel (2022) reforça que a ausência de um mecanismo de extinção de domínio civil (*Non-Conviction Based Forfeiture*) mantém a recuperação de ativos refém do tempo do processo penal, imobilizando o Estado enquanto o capital ilícito se dispersa.

Dados empíricos de Madeira *et al.* (2024) confirmam esse cenário ao demonstrarem que a raridade de condenações efetivas nas varas especializadas frustra a lógica de descapitalização do crime organizado. Além disso, inovações como o Confisco Alargado Poerner, (2023), embora recentes, permanecem atreladas à exigência da condenação criminal definitiva. Essa vinculação limita a eficácia do instituto contra organizações que operam em velocidade superior àquela observada no rito processual brasileiro.

Como no Brasil, o Confisco Criminal “*Criminal Forfeiture*” opera como uma medida “*in*

personam”, dependente do trânsito em julgado da condenação penal para viabilizar a perda definitiva do bem (BRASIL, 2025). Essa exigência produz um gargalo temporal crítico. O estudo cartográfico de Madeira *et al.* (2024), ao analisar o panorama encontrado nas varas federais especializadas entre 2020 e 2022, evidencia a baixa frequência de condenações por lavagem de dinheiro e organização criminosa. Esse dado é impactante, pois desconstrói diretamente o fluxo de recuperação: sem condenação, o ativo permanece em um limbo jurídico, impossibilitando de ser revertido ao Estado.

A lacuna temporal entre a identificação dos ativos e a decisão judicial definitiva favorece tanto a deterioração patrimonial quanto a dispersão dos valores pelas organizações criminosas. Há um contraste crítico: enquanto a inteligência financeira produz dados valiosos em aproximadamente 48 horas, o desfecho processual é marcado por uma morosidade que anula essa celeridade (MADEIRA *et al.* 2024). Como bem apontam Perim *et al.* (2017), a viabilidade do uso do RIF para medidas cautelares na esfera cível prova que o entrave não reside na qualidade da informação, mas na rigidez do modelo de persecução adotado.

No plano externo, essa assimetria jurídica torna-se um gargalo diplomático. De acordo com o *Basel Institute on Governance* (2022), enquanto países que adotam o Confisco sem Condenação-*Non-Conviction Based Forfeiture* - NCF focam no lastro ilícito do bem de forma célere, o modelo brasileiro permanece refém da sanção penal pessoal. Esse descompasso explica por que apenas 2,72% das solicitações de repatriação foram concretizadas (BRASIL, 2024); o ativo é bloqueado preventivamente no exterior, mas acaba liberado pelo decurso de tempo ante a lentidão do processo brasileiro.

O Relatório de Avaliação Mútua do GAFI/FATF (2023) ratifica esse desalinhamento, sublinhando que processos de lavagem de dinheiro no Brasil podem exceder uma década, tempo suficiente para a dissipação completa do patrimônio. Nem mesmo inovações como o Perdimento

Alargado (Lei nº 13.964/2019) ou ferramentas de cooperação como o *Asset Sharing* conseguiram reverter esse quadro, pois ambas permanecem subaproveitadas em virtude da exigência de decisões definitivas. Em síntese, o Brasil demonstra expertise técnica e capilaridade via Rede Egmont, mas sua incapacidade de converter inteligência financeira em confisco tempestivo evidencia um estrangulamento sistêmico provocado pelo anacronismo do rito penal.

4.3. PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO PARA EFETIVIDADE NA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

O cenário exposto revela um estrangulamento ambivalente nos planos legislativo e jurisdicional. No campo normativo, as soluções assemelham-se a instrumentos genéricos: o art. 91-A do Código Penal, embora almeje destravar o confisco, impõe requisitos cumulativos excessivamente rigorosos. Segundo Poerner (2023) e Madeira *et al.* (2024), esse rigor gera uma auto inibição normativa que inibe a aplicação prática do instituto pelos magistrados.

Esse entrave é agravado, no plano jurisdicional, pela complexidade do rito recursal e pela instabilidade jurisprudencial. A magnitude desse gargalo é quantificada por Madeira *et al.* (2024): de 757 Inquéritos instaurados pela Polícia Federal para apurar a prática do crime de lavagem de dinheiro, apenas uma pequena parcela resultou no oferecimento de denúncia, culminando em apenas 90 condenações. Tal desproporção confirma que a inteligência financeira e a investigação policial, embora operantes, sofrem uma interrupção crítica na fase de judicialização.

Diante desse diagnóstico, a superação das barreiras exige a desvinculação entre o confisco e a sanção penal pessoal. Para elevar a taxa de repatriação atualmente em 2,72% e alinhar o Brasil ao modelo internacional do NCF, é imperativa a

migração da persecução patrimonial para uma esfera cível-administrativa autônoma. Tal mudança permitiria a incidência sobre o objeto (*in rem*), independentemente da condição processual do réu.

No que tange à UIF, os desafios transcendem a norma. O fenômeno do *overcompliance*, provocado pelo envio massivo de comunicações, sobrecarrega a capacidade de análise humana (FBSP, 2025). Para mitigar esse gargalo, impõe-se a criação de uma carreira própria de analista de inteligência financeira, aliada a investimentos em Big Data e ao acesso direto aos bancos de dados criminais das forças de segurança, permitindo a visão holística indispensável ao cruzamento de fontes.

Ademais, as tecnologias emergentes, como *BETs* e criptoativos, representam lacunas regulatórias urgentes que exigem normatização para evitar que se tornem canais de ocultação. No campo jurídico, a segurança do intercâmbio de dados deve ser resguardada pela adoção rigorosa da cadeia de custódia (art. 158-A do CPP), instrumento que, segundo Araújo (2023), garante a integridade do vestígio financeiro e afasta o risco de nulidades processuais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que os crimes transnacionais romperam as fronteiras físicas, impondo ao Estado desafios inéditos. Mercados ilícitos como o tráfico de drogas, pessoas e armas serpenteiam pelos vácuos normativos entre jurisdições, exigindo harmonização legal e estratégias integradas. Os vultosos lucros obtidos não apenas enriquecem organizações criminosas, mas retroalimentam sua engrenagem operacional. Nesse contexto, identificar o fluxo financeiro, asfixiá-lo e reverter o produto do crime ao Estado constitui um dos maiores desafios da segurança pública contemporânea.

Esta revisão integrativa de literatura atingiu seu objetivo ao constatar que o sistema brasileiro de recuperação de ativos enfrenta uma grave crise de aplicabilidade. Verificou-se que, embora o país

disponha de uma Unidade de Inteligência Financeira (COAF) tecnicamente reconhecida, a conversão dessa inteligência em recuperação patrimonial efetiva é interrompida por estrangulamentos institucionais. Esse gargalo decorre de um modelo de confisco atrelado exclusivamente à condenação penal e da insegurança jurídica quanto à admissibilidade dos RIFs na persecução penal.

Os resultados demonstram que o problema não reside na escassez de dados, visto que o RIF é um documento de excelência, mas sim em sua validação jurídica. O descompasso entre a agilidade na produção da inteligência (cerca de 48 horas) e a lentidão do rito processual resulta em taxas irrisórias de repatriação (2,72%) e baixa conversão de inquéritos em condenações (apenas 90 em 757 casos analisados pela Polícia Federal). Ademais, a divergência entre o STF e o STJ sobre a natureza do RIF desloca o foco do mérito criminoso para o debate formal, gerando um receio de nulidades que inibe a atuação investigativa e favorece a impunidade patrimonial.

Esta revisão identificou, ainda, lacunas importantes na produção científica nacional. A literatura é escassa em dados empíricos sobre a aplicação prática do Confisco Alargado (art. 91-A do CP), que corre o risco de tornar-se “letra morta”

devido ao rigor de seus requisitos. Notou-se, também, a carência de estudos sobre o impacto das novas tecnologias de apostas (*Bets*) no volume de comunicações de suspeição.

O estudo recomenda, como prioridade, a adoção de uma agenda legislativa que institua a persecução patrimonial autônoma (*in rem*), desvinculada da condenação criminal pessoal. No plano institucional, urge a criação de uma carreira específica de analista de inteligência financeira e a adoção da cadeia de custódia para vestígios financeiros (art. 158-A do CPP), visando mitigar nulidades e ampliar a segurança jurídica. Para pesquisas futuras, recomenda-se investigar o uso dos RIFs na esfera cível-administrativa, avaliando se tal via proporciona respostas mais céleres ao erário.

O Brasil possui, na inteligência financeira, uma das ferramentas mais promissoras de combate ao crime organizado. No entanto, sem um arranjo normativo que lhe confira validade plena e segura, essa inteligência continuará sendo uma promessa de eficácia que chega atrasada ao seu destino. Enquanto a inteligência permanecer encapsulada por barreiras anacrônicas, o Estado seguirá “correndo atrás do prejuízo”, permitindo que o coração financeiro do crime continue a pulsar.

6 REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Maria F. dos S. **As medidas cautelares patrimoniais na lavagem de dinheiro**. 2013. *Dissertação (Pós-Graduação em Direito)* – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
- AKARTUNA, Ayşe K.; JOHNSON, Shane D.; THORNTON, Andrew. **The use of cryptoassets in illicit financial flows**. *Journal of Money Laundering Control*, 2024.
- ARAÚJO, Matheus O. **A cadeia de custódia da prova e o relatório de inteligência financeira do COAF/UIF: repercussões do Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP no âmbito probatório**. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p. 1333–1370, set./dez. 2023.
- BADARÓ, Gustavo H.; BOTTINI, Pierpaolo C. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. 5. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais: crimes, investigação, procedimento penal e medidas preventivas**. 5. ed. rev. atual. ampl. Curitiba: Juruá, 2017.
- BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE. **Asset Recovery Report 2022: Non-conviction based forfeiture trends**. Basel: Basel Institute, 2022. Disponível em https://baselgovernance.org/sites/default/files/2022-10/220728_Diagnostico_Brazil_PT.pdf. Acesso em: 20 dez, 2025.

- BECHARA, Fábio R. **Desafios na investigação de organizações criminosas: meios de obtenção de prova e relatório de inteligência financeira.** *Revista do Ministério Público*, São Paulo, v. 10, p. 159–186, 2016.
- BECHARA, Fábio R.; BELLIZIA, Matheus M. S. **Lavagem de criptoativos pela ótica da hipótese investigativa: os mixing-services e a investigação criminal.** *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 11, n. 2, e1173, mai./ago. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v11i2.1173>. 2025.
- BEIJOS, Leila; ALMEIDA, Márcio J. de M. **A globalização e a lavagem de dinheiro: medidas internacionais de combate ao delito e reflexos no Brasil.** *Revista CEJ*, Brasília, ano XIX, n. 65, p. 84–96, jan./abr. 2015.
- BORGES, Ademar. **O relatório de inteligência financeira como meio de obtenção de prova no processo penal.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 176, p. 69–105, fev. 2021.
- BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Relatório de Inteligência Governamental 2024.** Brasília: COAF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 11 jan. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 15 nov. 2025.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos.** 5. ed. Brasília: *Ministério da Justiça*, 2014.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 196.150.** Rel. Min. Messod Azulay Neto. Julgado em 16 maio de 2025. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.055.941/SP (Tema 990).** Rel. Min. Dias Toffoli. Julgado em 4 dez. 2019. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 dez., 2025.
- COLLIN, Matthew. **Illicit financial flows: concepts, measurement, and evidence.** *The World Bank Research Observer*, v. 35, n. 1, p. 44–86, 2020.
- COSTA, Cristhiano H. E. da. **Estudo comparado dos modelos de Unidade de Inteligência Financeira no mundo.** 2023. *Dissertação (Mestrado em Economia)* – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: FBSP, 2024.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025.** São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>. Acesso em: 9 fev. 2026.
- GAFI/FATF. **Relatório de Avaliação Mútua do Brasil.** Paris: FATF, 2023. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/>. Acesso em: 9 fev. 2026.
- GOMES FILHO, Antônio M. **Notas sobre a terminologia da prova.** In: **Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover.** São Paulo: DPJ, 2005.
- MADEIRA, L. M.; LONDERO, D.; GELISKI, L. **A persecução penal nas varas federais especializadas brasileiras.** *Revista de Administração Pública*, v. 58, n. 5, 2024.
- MAIA, João Luiz de A. M.; FILHO, João L. **Análise da necessidade de autorização judicial para obter relatório de inteligência financeira do COAF.** *RPC – Revista de Políticas e Cidades*, Curitiba, v. 14, n. 4, 2025.
- PINAUD, Mateus P. de L. **Anotações sobre a atividade de inteligência e investigação criminal financeira.** *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 44, p. 101–116, abr./jun. 2012.
- POERNER, Sergio R. P. **Tráfico de drogas e recuperação de ativos.** 2023. *Dissertação (Mestrado em Economia)* – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.
- SUXBERGER, Antonio H. G.; PASIANI, Rochelle P. R. **O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro.** *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 290–318, abr. 2018.
- UNODC. **Relatório Mundial sobre Drogas 2012.** Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2012.
- WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, [s. l.], v. 52, n. 5, p. 546–553, 2005.
- ZENKNER, Marcelo; BEDÊ JÚNIOR, Américo. **Pontos fortes e fracos da recuperação de ativos no direito brasileiro.** *Revista do Ministério Público do Estado de Goiás*, Goiânia, n. 34, p. 11–37, jul./dez. 2023.

PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES ESTADUAIS NO BRASIL

Nazareno Marcineiro¹³

Marcello Martinez Hipolito¹⁴

João Batista da Silva¹⁵

RESUMO: O presente artigo analisa o Sistema de Proteção Social dos Militares Estaduais no Brasil, com ênfase na realidade da Polícia Militar de Santa Catarina, à luz da Constituição Federal de 1988, da Emenda Constitucional nº 103/2019, da Lei Federal nº 13.954/2019 e da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, especialmente a ADI 6917 e o Tema 1177. O estudo parte da contextualização histórica da proteção social militar no ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando a distinção estrutural entre o regime jurídico dos militares e os regimes previdenciários civis. A metodologia utilizada foi a revisão integrativa da literatura, mediante análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, com levantamento bibliográfico em bases científicas nacionais e internacionais. A pesquisa buscou analisar os limites da competência da União e dos estados na regulamentação do Sistema de Proteção Social dos Militares, bem como os impactos das recentes reformas previdenciárias para os policiais militares catarinenses. Os resultados demonstram que o Sistema de Proteção Social dos Militares, no país, possui natureza jurídica própria, fundada nas peculiaridades da carreira militar, como disponibilidade permanente, hierarquia, disciplina e risco funcional. Verificou-se, ainda que, as unidades federativas e em especial Santa Catarina, enfrentam relevantes desafios normativos e institucionais, especialmente pela permanência de dispositivos estaduais incompatíveis com o atual modelo constitucional. Conclui-se pela necessidade de adequação legislativa estadual, visando assegurar segurança jurídica, sustentabilidade financeira e valorização profissional no âmbito da segurança pública.

Palavras chaves: Sistema de proteção social; Seguridade social; Militares estaduais; Ciências Policiais; Polícia Militar.

PROTECTION SYSTEM OF STATE MILITARY PERSONNEL IN BRAZIL

ABSTRACT: This article analyzes the Social Protection System of State Military Personnel in Brazil, with particular emphasis on the reality of the Military Police of Santa Catarina, in light of the Federal Constitution of 1988, Constitutional Amendment No. 103/2019, Federal Law No. 13,954/2019, and recent decisions of the Federal Supreme Court, especially Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 6917 and Theme 1177. The study begins with a historical contextualization of military social protection within the Brazilian legal framework, highlighting the structural distinction between the legal regime applicable to military personnel and civilian social security systems. The research adopted an integrative literature review methodology, based on normative, doctrinal, and jurisprudential analysis, supported by a bibliographic survey conducted in national and international scientific databases. The study sought to examine the limits of the legislative powers of the Federal Government and the states regarding the regulation of the Social Protection System of Military Personnel, as well as the impacts of recent pension reforms on military police officers in Santa Catarina. The findings demonstrate that the Social Protection System of Military Personnel in Brazil has a distinct legal nature, grounded in the specific characteristics of the military profession, such as permanent availability for service, hierarchy, discipline, and occupational risk. Furthermore, the study found that the federative units, particularly the State of Santa Catarina, face significant normative and institutional challenges, especially due to the persistence of state regulations that are incompatible with the current constitutional framework. The article concludes that state-level legislative adjustments are necessary to ensure legal certainty, financial sustainability, and professional recognition within the field of public security.

Keywords: Social Protection System; Social Security System; State Military Personnel; Police Sciences; Military Police.

Recebido em 10 de junho de 2026

Aprovado em 28 de julho de 2026

13 Coronel Veterano PMSC. Doutor em Engenharia da Produção – UFSC. Professor de Teoria Geral de Ciências Policiais, Análise Criminal e Gestão Estratégica em Polícia Ostensiva - FAPOM. E-mail: nazarenomarcineiro@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6752102091497108>, <https://orcid.org/0000-0002-3082-5762>.

14 Coronel Veterano PMSC. Mestre em Gestão de Políticas Públicas - UNIVALI. E-mail: marcellomh@hotmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9810068652455632>, <https://orcid.org/0000-0002-3997-6890>.

15 Doutor em Educação, Mestre em Ciências Sociais, Especialista em Polícia Comunitária, Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais (UFRN). É colaborador *stricto sensu* em Psicologia Organizacional do Trabalho (UNP) e *lato sensu* da Escola da Assembleia do RN. Membro fundador do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP). e-mail: jbsbrown@yahoo.com.br. lattes.cnpq.br/8617007915492517. <https://orcid.org/0000-0002-3829-1822>.

1 INTRODUÇÃO

A proteção social dos militares estaduais constitui tema de elevada relevância no campo do direito público e da gestão da segurança pública. A Constituição Federal de 1988, ao instituir sistemas diferenciados de previdência e assistência, reconheceu a singularidade da carreira militar, distinguindo-a dos regimes aplicados aos servidores civis. No entanto, reformas previdenciárias recentes, especialmente a Emenda Constitucional n.º 103/2019, suscitaram debates jurídicos e políticos sobre os limites da autonomia dos estados e o alcance das normas gerais da União. Nesse contexto, os precedentes do Supremo Tribunal Federal, em especial a ADI 6917 e o Tema 1177, consolidaram a compreensão de que o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) possui contornos próprios, distintos dos regimes gerais e próprios da previdência social, mas sujeito a balizas constitucionais. Para as instituições policiais e bombeiros militares da maioria dos estados brasileiros, essa discussão assume caráter prático imediato, haja vista a necessidade de compatibilizar a legislação estadual com as diretrizes federais e com a jurisprudência consolidada, sob pena de insegurança jurídica e prejuízos à carreira e à dignidade da tropa.

No Estado de Santa Catarina, a proteção social dos militares estaduais passou por significativas alterações normativas, especialmente com a Lei Complementar n.º 412/2008, em especial com sua alteração por meio da Lei Complementar n.º 662/2015, que aproximaram parcialmente os militares estaduais do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis, gerando debates acerca da compatibilidade desse modelo com as peculiaridades constitucionais da carreira militar. As recentes alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, pela Lei Federal n.º 13.954/2019 e pelos precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente a ADI 6917 e o Tema 1177, reforçaram a compreensão de que os militares estaduais se submetem a um Sistema de Proteção Social próprio, impondo ao Estado o desafio de compatibilizar sua legislação com o atual modelo constitucional, preservando segurança jurídica, sustentabilidade financeira e valorização profissional.

Em decorrência, emerge a seguinte pergunta que norteará a presente pesquisa: quais são os limites

e possibilidades para a conformação do Sistema de Proteção Social dos Policiais Militares de Santa Catarina à luz da Constituição Federal, da Lei n.º 13.954/2019 e dos recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 6917 e Tema 1177)?

A presente pesquisa tem como Objetivo Geral: *analisar a proteção social dos militares estaduais de Santa Catarina à luz da legislação federal vigente e da jurisprudência constitucional, identificando os desafios e perspectivas para sua efetividade.*

Como objetivos específicos busca-se: (i) contextualizar historicamente o Sistema de Proteção Social dos Militares no ordenamento jurídico brasileiro; (ii) examinar a Emenda Constitucional n.º 103/2019 e a Lei n.º 13.954/2019 quanto à sua aplicação aos militares estaduais; (iii) avaliar os precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 6917 e Tema 1177) e suas repercussões para os policiais e bombeiros militares catarinenses; (iv) identificar os principais desafios e lacunas normativas enfrentadas pela PMSC e CBMSC em relação à proteção social de seus integrantes, e; (v) propor encaminhamentos para a adequação legislativa e institucional do sistema em Santa Catarina.

O tema se justifica pela pertinência acadêmica e prática ao conjugar o estudo constitucional com a realidade funcional dos policiais militares. A ausência de uniformidade normativa pode gerar insegurança jurídica, prejuízos financeiros e desvalorização da carreira, comprometendo a eficiência da segurança pública. Ademais, a análise contribui para a consolidação das Ciências Policiais (Marcineiro, 2025), enquanto campo científico aplicado à gestão estratégica de corporações militares estaduais.

A busca estará delimitada à análise do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Santa Catarina, considerando a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional n.º 103/2019, a Lei n.º 13.954/2019 e a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (ADI 6917 e Tema 1177), sem esgotar os debates previdenciários em âmbito federal.

A análise preliminar do conteúdo permite definir como hipótese orientadora de pesquisa é que, embora a União detenha competência privativa para editar normas gerais sobre inatividade e pensões de militares estaduais, há espaço para regulamentação

suplementar pelos estados, desde que respeitados os parâmetros nacionais, o que permite a Santa Catarina estabelecer um sistema de proteção social

juridicamente seguro, financeiramente sustentável e socialmente justo.

2 METODOLOGIA

A metodologia científica envolve uma série de práticas, conceitos e fundamentos que asseguram a validade, confiabilidade e credibilidade das pesquisas científicas. Essa estrutura oferece uma base sólida para a produção de conhecimento, permitindo que os resultados obtidos possam ser revisados e confirmados por outros pesquisadores (GONÇALVES, 2020; SILVA JÚNIOR, RONDIN FILHO, SILVA et al 2023).

Como destacam Silva Júnior, Rondon Filho, Silva et al (2023) e Silva (2024) a produção da pesquisa e do conhecimento científico devem ser norteados por um arcabouço teórico-conceitual que sistematize a construção histórica de um saber prático. No neófito campo das Ciências Policiais, este rigor se torna inexorável, sobretudo visando uma sedimentação e legitimação urgente e necessária.

Nesta pesquisa, adotou-se a revisão integrativa como metodologia, passando pelas fases de: a) elaboração da pergunta norteadora; b) em seguida, a busca ou amostragem da literatura, identificando o que já foi pesquisado sobre a

pergunta norteadora, objetivos geral e específicos; c) passando pela coleta de dados, com a extração de informações das pesquisas e realizando a análise crítica e a identificação do rigor científico desses trabalhos; d) a discussão dos resultados com o exame dos artigos restantes e; e) por fim, a apresentação da revisão integrativa (Souza; Silva; Carvalho, 2010).

A busca bibliográfica ocorreu no período de agosto a dezembro de 2025, nas bases de dados: Google Acadêmico, Scielo, Scispace, Wiley Library, Researchgate, Ebape, Revistas Ceeinter, Revista Brasileira de Segurança Pública, Eucpn e Revista Vigilantis Semper. A definição dessas bases se justifica por sua ampla cobertura e relevância para pesquisas científicas, especialmente nas áreas de ciências humanas, sociais e tecnológicas. Cada uma delas contribui de forma única para o estudo, ampliando o acesso a fontes acadêmicas qualificadas e diversificadas. Nesse contexto, na estratégia de busca, foram usadas as seguintes expressões booleanas:

Quadro - Estratégia de busca de conteúdo em bases de dados online

(i) para a proteção social e militares estaduais	("Sistema de Proteção Social" OR SPSM OR "Regime de Previdência dos Militares") AND ("policiais militares" OR "militares estaduais") AND (Brasil OR "Santa Catarina")
(ii) para a reforma previdenciária e militares	("Reforma da Previdência" OR "Emenda Constitucional 103/2019") AND ("militares estaduais" OR "polícia militar") AND ("impactos" OR "alterações" OR "repercussões")
(iii) para a jurisprudência e STF do tema	("Supremo Tribunal Federal" OR STF OR "ADI 6917" OR "Tema 1177") AND ("proteção social dos militares" OR "inatividade" OR "pensão militar")
(iv) para a natureza jurídica e singularidade da carreira militar	("singularidade da profissão militar" OR "natureza jurídica dos militares") AND ("proteção social" OR previdência) AND ("distinção entre civis e militares")

(v) para o caso da Polícia Militar de Santa Catarina

("Polícia Militar de Santa Catarina" OR PMSC) AND ("proteção social" OR previdência OR "Lei 13.954/2019") AND ("inatividade" OR "pensão" OR "contribuição")

Foi estipulado um lapso temporal, aplicando-se um filtro para busca de trabalhos publicados após o ano de 1997 até 2025. E para ampliar o alcance da análise, também foram feitas buscas manuais nas referências dos artigos selecionados, além de uma pesquisa complementar em documentos normativos recentes e livros, todos relacionados ao tema.

Os trabalhos que se amoldam nos critérios definidos foram organizados e analisados com atenção, almejando alcançar os objetivos traçados para este estudo. A leitura dos materiais selecionados foi direcionada pela extração de pontos em comum e diferenças relevantes entre os artigos e documentos encontrados.

Com a intenção de garantir a qualidade e a validade da revisão integrativa, cada estudo foi avaliado de forma crítica, especialmente quando surgiram resultados divergentes ou conflitantes. Esse processo englobou uma etapa inicial de familiarização com o material, seguida pela exploração mais detalhada dos conteúdos e, de forma derradeira, a interpretação dos dados obtidos.

A sistematização do processo de busca, aliada à abordagem exploratória, permitiram construir uma base sólida para análise. Os dados obtidos oferecem subsídios valiosos à formulação de políticas públicas voltadas à segurança e à ordem pública. Por fim, registra-se o uso das ferramentas de inteligência artificial ChatGPT 5.2 como apoio na tradução bibliográfica e na revisão de clareza e coesão textual, sem, contudo, utilizá-las para produção automática de conhecimento.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS DA SEGURIDADE DOS MILITARES ESTADUAIS

A proteção social dos militares estaduais, notadamente dos policiais militares, vem sendo objeto de crescente atenção acadêmica, política e jurídica, sobretudo após a edição da Emenda

Constitucional nº 103/2019 e da Lei Federal nº 13.954/2019. O debate gira em torno da singularidade da profissão militar, das peculiaridades do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) e da relação entre a competência normativa da União e a autonomia dos Estados.

Vasconcellos (2022) examina os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), em especial a ADI 6917 e o Tema 1177, confirmando a natureza especial do SPSM e sua segregação em relação ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e ao Regime Geral (RGPS). No mesmo sentido, Martins (2021) problematiza a constitucionalidade da fixação de alíquota pela União, argumentando que a competência privativa da União se restringe às normas gerais, cabendo aos Estados a definição concreta.

A literatura especializada também destaca a necessidade de observar a simetria normativa entre Forças Armadas e militares estaduais. Moretti (2020) e Ramos (2021) analisam dispositivos da Lei 13.954/2019, como os arts. 24-A a 24-I do Decreto-Lei nº 667/1969, reforçando que a União deve estabelecer parâmetros, sem, contudo, eliminar a competência dos Estados em aspectos suplementares.

A questão da pensão militar também tem sido objeto de reflexão. Moreira (2022) revisita a Lei nº 3.765/1960 e suas alterações, enquanto Souza (2023) trata das especificidades do militar temporário, apontando fragilidades no desenho da proteção social após as reformas. Assim como Mendes (2025), faz uma abordagem histórica, sistematizando a temática da seguridade de militares estaduais, desde antiga a *Caixa Beneficente da Força Pública de Minas Gerais*, institucionalizada em 1910, às reformas em nível nacional estabelecidas pela Lei federal nº 13.954, de 2019.

No plano estadual, experiências como as da Polícia Militar do Rio Grande do Norte (Ramalho; Sena, 2022) evidenciam a preocupação com a preservação da paridade e integralidade, indicando desafios práticos de implementação de um sistema de proteção social para militares, cuja temática foi

aprofundada por Souza; Queiroz e Guedes (2025). Complementarmente, pareceres institucionais, como o da OAB-SP (2023), reforçam a leitura constitucional da proteção social como responsabilidade do Estado.

Do ponto de vista técnico, a Nota Técnica nº 43/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência consolidou diretrizes gerais da União, reforçando a necessidade de alinhamento legislativo estadual. Na mesma direção, o Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP, 2020; 2022) discute a natureza do custeio do SPSM — retributivo ou contributivo — e analisa criticamente as consequências da declaração de inconstitucionalidade parcial no Tema 1177.

O debate não se restringe ao aspecto normativo. Kegler (2015) explora a dimensão psicossocial da passagem do militar à reserva, contribuindo para a compreensão do impacto humano do regime. Calazans (2013) discute a governança previdenciária nos RPPS, cujas lições podem ser comparadas ao SPSM. Por sua vez, Lourenço (2017) e Esteves (2020) situam a discussão no contexto da crise do capital e das contrarreformas da previdência, indicando um movimento de redução de direitos sociais.

No campo da saúde, Menicucci (2024) resgata a trajetória histórica da assistência em períodos de governo militar, conectando-se ao debate contemporâneo sobre saúde como dimensão da proteção social dos militares. Estudos aplicados, como os da Fundação João Pinheiro (2023), aprofundam o exame da situação dos militares estaduais no contexto federativo, enquanto compilações jurisprudenciais (TRF1/TJs, 2021–2023) reforçam os limites constitucionais estabelecidos pelo STF.

Por fim, os dossiês legislativos da Câmara e do Senado (2019) permitem compreender a gênese da Lei 13.954/2019, ampliando a análise do processo legislativo que estruturou o atual modelo de proteção social dos militares.

Assim, a literatura aponta para uma dupla necessidade: de um lado, a observância de parâmetros constitucionais e jurisprudenciais que conferem identidade própria ao SPSM; de outro, a construção de arranjos estaduais capazes de assegurar efetividade e justiça distributiva no âmbito da segurança pública.

Em resumo, ratifica-se que o estabelecimento de um sistema de proteção específico para os militares estaduais, entre outras especificidades que vão sendo sistematizadas ao longo deste trabalho, é que militares estaduais, da mesma forma que os federais “[...] não se aposentam, eles passam para a reserva remunerada ou são reformados. Isso porque eles mantêm o vínculo com a respectiva força e podem ser convocados em casos específicos, ao contrário de um servidor civil aposentado (Souza, 2025, p. 66).

3.2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A proteção social dos militares no Brasil possui raízes históricas anteriores à própria consolidação do sistema previdenciário nacional. Desde o período imperial, os militares foram tratados como categoria diferenciada, submetidos a um regime jurídico especial em razão das peculiaridades inerentes à profissão das armas, caracterizada pela disponibilidade permanente, hierarquia, disciplina, restrição de direitos e elevado risco função (Lourenço, 2017; Menicucci, 2024).

Ainda no século XIX, o Estado brasileiro já estabelecia mecanismos de amparo à inatividade e às famílias de militares falecidos em serviço, vinculando esse sistema não à lógica previdenciária contributiva tradicional, mas à própria obrigação estatal de manutenção da força pública permanente (Menicucci, 2024). Esse modelo foi progressivamente consolidado ao longo do período republicano, especialmente com a institucionalização das Forças Armadas e das forças auxiliares estaduais (Brasil, 1988).

A Constituição Federal de 1988 preservou essa diferenciação ao conferir aos militares tratamento jurídico próprio, especialmente nos artigos 42 e 142 (Brasil, 1988). O texto constitucional reconheceu que os militares dos estados, do Distrito Federal e dos territórios são organizados com base na hierarquia e na disciplina, submetendo-os a regime diferenciado em relação aos servidores civis. Diferentemente destes, os militares não exercem simples cargo público, mas integram instituições

permanentes essenciais à preservação da ordem pública e à defesa do Estado (Brasil, 1988).

Nesse contexto, o sistema de proteção social militar desenvolveu-se historicamente apartado dos regimes previdenciários civis. Enquanto os regimes previdenciários tradicionais possuem natureza predominantemente contributiva e securitária, o modelo militar fundamenta-se em uma lógica institucional de proteção decorrente das peculiaridades da carreira (IBSP, 2020; Kegler, 2015). A disponibilidade permanente, o risco da atividade, a vedação à sindicalização e à greve, a possibilidade de mobilização compulsória, a sujeição ao regulamento disciplinar mesmo na inatividade e a permanente vinculação à instituição justificam a existência de um sistema diferenciado (Brasil, 1988).

A doutrina contemporânea passou a denominar esse modelo de Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), expressão consolidada especialmente após a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei Federal nº 13.954/2019 (Brasil, 2019a; Brasil, 2019b). A mudança terminológica não foi meramente semântica, mas representou o reconhecimento jurídico de que o regime dos militares não se confunde com previdência social *stricto sensu* (Vasconcellos, 2022; IBSP, 2020).

Historicamente, contudo, diversas tentativas de aproximação entre militares e servidores civis ocorreram no cenário nacional, sobretudo em períodos de reformas fiscais e previdenciárias (Esteves, 2020; Lourenço, 2017). Em alguns estados, inclusive Santa Catarina, houve a incorporação parcial dos militares aos regimes próprios de previdência dos servidores civis, criando tensões normativas e insegurança jurídica (Santa Catarina, 2008; Santa Catarina, 2015). Tais iniciativas, entretanto, passaram a encontrar limites mais claros após a consolidação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da edição da Lei nº 13.954/2019 (Vasconcellos, 2022; STF, 2020).

Assim, a evolução histórica do sistema demonstra que a proteção social dos militares brasileiros sempre esteve vinculada à própria natureza institucional da atividade militar, sendo inadequada sua equiparação plena aos regimes previdenciários civis (IBSP, 2022; Vasconcellos, 2022). A construção normativa recente apenas reafirmou uma distinção historicamente presente no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 2019a; Brasil, 2019b).

3.3. EXAME DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019 E DA LEI N.º 13.954/2019 QUANTO À SUA APLICAÇÃO AOS MILITARES ESTADUAIS

A Emenda Constitucional nº 103/2019 representou um dos mais amplos processos de reforma previdenciária do Estado brasileiro desde a Constituição de 1988. Embora voltada predominantemente à reestruturação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), seus efeitos alcançaram diretamente os militares estaduais ao reafirmar a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de inatividade e pensão militar (Brasil, 1988; Brasil, 2019a).

A reforma alterou significativamente os artigos 22, XXI, 42 e 142 da Constituição Federal, consolidando entendimento de que os militares estaduais não integram o RPPS dos servidores civis (Brasil, 1988; Brasil, 2019a). Ao estabelecer que compete privativamente à União editar normas gerais sobre inatividade e pensões dos militares estaduais, a EC 103/2019 buscou uniformizar parâmetros mínimos nacionais e reduzir assimetrias entre os entes federativos (Martins, 2021; Ramos, 2021).

Na sequência, a Lei Federal nº 13.954/2019 regulamentou o Sistema de Proteção Social dos Militares, promovendo alterações substanciais no Decreto-Lei nº 667/1969 e em outras normas correlatas (Brasil, 2019b). A legislação introduziu os artigos 24-A a 24-I no Decreto-Lei nº 667/1969, estabelecendo parâmetros nacionais para transferência à inatividade, pensão militar, contribuição e regras de transição aplicáveis aos militares estaduais (Brasil, 2019b; Moretti, 2020).

A nova legislação reafirmou características historicamente inerentes ao regime militar. A transferência para a inatividade permaneceu vinculada à lógica do tempo de serviço, e não exclusivamente ao tempo de contribuição previdenciária (Brasil, 2019b; IBSP, 2020). Da mesma forma, preservou-se a compreensão de que os militares na reserva continuam vinculados institucionalmente à corporação, podendo, em determinadas hipóteses, ser convocados ou mobilizados (Brasil, 1988; Ramos, 2021).

Outro aspecto relevante foi a definição nacional das alíquotas de contribuição para custeio do sistema, tema que passou a gerar intenso debate federativo. Parte da doutrina sustentou que a União teria extrapolado sua competência normativa ao fixar percentuais contributivos específicos para os estados (Martins, 2021). Contudo, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido da constitucionalidade da atuação federal dentro do espaço reservado às normas gerais (Vasconcellos, 2022).

A Lei nº 13.954/2019 também promoveu profunda alteração nas regras de pensão militar, aproximando parcialmente os critérios aplicáveis aos militares estaduais daqueles previstos para as Forças Armadas (Moreira, 2022; Souza, 2023). Houve ampliação das hipóteses de dependência, redefinição de critérios de cálculo e reestruturação do custeio do sistema (Brasil, 2019b; Moreira, 2022).

4 ANÁLISE E DISCUSSÕES

Para Santa Catarina, os impactos foram particularmente relevantes, pois o estado mantinha, desde a LC nº 412/2008 e especialmente após a LC nº 662/2015, significativa aproximação entre militares estaduais e o RPPS civil (Santa Catarina, 2008; Santa Catarina, 2015). A superveniência da legislação federal tornou juridicamente problemática a manutenção de regras estaduais incompatíveis com o novo desenho constitucional do SPSM (IBSP, 2022; Vasconcellos, 2022).

A EC 103/2019 e a Lei nº 13.954/2019 consolidaram, portanto, um novo paradigma jurídico para a proteção social militar, reforçando a diferenciação estrutural entre militares e servidores civis e impondo aos estados a necessidade de adequação normativa e institucional (Brasil, 2019a; Brasil, 2019b; SPREV/MTP, 2022).

4.1 OS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 6917 E TEMA 1177) E SUAS REPERCUSSÕES PARA OS POLICIAIS MILITARES CATARINENSES

A consolidação do Sistema de Proteção Social dos Militares no plano constitucional não decorreu apenas da produção legislativa federal, mas também da atuação interpretativa do Supremo

Tribunal Federal. Nesse contexto, destacam-se especialmente a ADI 6917 e o Tema 1177 de repercussão geral, cujos julgamentos contribuíram decisivamente para delimitar os contornos jurídicos do SPSM (Vasconcellos, 2022; STF, 2020).

Na ADI 6917, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a competência privativa da União para editar normas gerais relativas à inatividade e pensões dos militares estaduais (Brasil, 1988; Vasconcellos, 2022). O julgamento consolidou entendimento segundo o qual os estados não possuem liberdade plena para estruturar regimes próprios desvinculados das diretrizes federais. A decisão fortaleceu a ideia de simetria normativa entre as Forças Armadas e as forças auxiliares estaduais, especialmente em temas relacionados à proteção social (OAB-SP, 2023; Ramos, 2021).

O Tribunal reconheceu que a singularidade da carreira militar impede sua equiparação automática aos regimes previdenciários civis. A disponibilidade permanente, o risco funcional e as limitações de direitos fundamentais justificam a existência de tratamento jurídico diferenciado (Brasil, 1988; IBSP, 2020). Assim, a proteção social militar passou a ser compreendida como instituto autônomo, distinto tanto do RGPS quanto dos RPPS civis (Vasconcellos, 2022; STF, 2019).

Já no Tema 1177, o STF enfrentou discussão relativa à constitucionalidade da contribuição previdenciária incidente sobre militares estaduais inativos e pensionistas (IBSP, 2022; TRF1/TJs, 2021–2023). O julgamento produziu impactos significativos no equilíbrio financeiro dos sistemas estaduais e na própria compreensão da natureza jurídica do SPSM (IBSP, 2022).

Embora tenha reconhecido parcialmente a constitucionalidade da incidência contributiva, o STF delimitou parâmetros interpretativos importantes sobre a extensão da competência da União e sobre os limites da atuação dos estados (STF, 2020; Vasconcellos, 2022). O julgamento evidenciou que o Sistema de Proteção Social dos Militares não pode ser analisado exclusivamente sob lógica previdenciária tradicional, exigindo interpretação compatível com as especificidades constitucionais da carreira militar (IBSP, 2020; OAB-SP, 2023).

Para os policiais militares catarinenses, as repercussões desses precedentes são imediatas. A permanência de dispositivos estaduais, vinculando

militares ao RPPS civil, torna-se progressivamente incompatível com a interpretação constitucional consolidada pelo STF (Santa Catarina, 2008; Santa Catarina, 2015). A manutenção de regras civis relativas à inatividade, contribuição e pensão amplia a insegurança jurídica e potencializa conflitos administrativos e judiciais (Fundação João Pinheiro, 2023; Vasconcellos, 2022).

Além disso, os precedentes reforçam a necessidade de revisão legislativa estadual. A ausência de lei catarinense específica instituindo formalmente o SPSM produz lacunas operacionais e dificulta a harmonização entre a legislação estadual e o modelo federal consolidado após a EC nº 103/2019 e a Lei nº 13.954/2019 (Brasil, 2019a; Brasil, 2019b; SPREV/MTP, 2022).

Os julgados do STF também repercutem na gestão estratégica da segurança pública. A insegurança normativa sobre proteção social impacta diretamente a valorização profissional, a previsibilidade de carreira e a estabilidade institucional das corporações militares estaduais (PMRN, 2022; Fundação João Pinheiro, 2023). Nesse sentido, a adequada conformação jurídica do SPSM transcende a dimensão previdenciária, alcançando aspectos relacionados à motivação profissional, retenção de efetivo e eficiência institucional (IBSP, 2022; OAB-SP, 2023).

4.2 DESAFIOS E LACUNAS NORMATIVAS ENFRENTADAS PELA PMSC E CBMSC EM RELAÇÃO À PROTEÇÃO SOCIAL DE SEUS INTEGRANTES

Apesar da consolidação normativa promovida pela EC nº 103/2019, pela Lei nº 13.954/2019 e pelos precedentes do Supremo Tribunal Federal, persistem importantes desafios jurídicos e institucionais relacionados à proteção social dos militares estaduais em Santa Catarina (Brasil, 2019a; Brasil, 2019b; Vasconcellos, 2022). A transição entre o modelo anteriormente aproximado do RPPS civil e o atual paradigma do Sistema de Proteção Social dos Militares produziu um cenário de complexidade normativa e insegurança jurídica (IBSP, 2022; Fundação João Pinheiro, 2023).

O principal desses desafios reside na ausência de legislação estadual específica regulamentando integralmente o Sistema de

Proteção Social dos Militares estaduais. Embora a legislação federal possua aplicação imediata em diversos aspectos, a inexistência de norma estadual de adequação mantém em vigor dispositivos da LC nº 412/2008 incompatíveis com o atual modelo constitucional (Santa Catarina, 2008; Brasil, 2019b). Essa situação torna mais difícil a harmonização entre as normas federais e a realidade administrativa da Polícia Militar de Santa Catarina (SPREV/MTP, 2022).

Essa lacuna normativa gera insegurança jurídica tanto para a administração pública quanto para os militares estaduais. Persistem dúvidas interpretativas relacionadas à incidência de regras civis sobre militares, especialmente em temas como cálculo de inatividade, contribuição previdenciária, pensão militar e regras de transição (IBSP, 2020; Vasconcellos, 2022). A ausência de consolidação normativa favorece interpretações divergentes e amplia o potencial de judicialização da matéria (TRF1/TJs, 2021–2023).

Outro desafio relevante refere-se à coexistência de modelos distintos dentro da própria corporação, sobretudo após as alterações promovidas pela LC nº 662/2015 (Santa Catarina, 2015). A criação de critérios diferenciados para militares ingressos antes e depois da alteração legislativa ampliou a complexidade administrativa e produziu significativa fragmentação normativa (Fundação João Pinheiro, 2023).

Também merece destaque a dificuldade de compatibilização entre sustentabilidade financeira e preservação das peculiaridades da carreira militar. O debate sobre custeio do SPSM frequentemente é conduzido sob perspectiva exclusivamente atuarial, desconsiderando que o sistema militar possui fundamentos institucionais distintos dos regimes previdenciários civis (IBSP, 2020; Calazans, 2013). Nesse contexto, a proteção social militar envolve não apenas equilíbrio financeiro, mas também valorização institucional e preservação da capacidade operacional das corporações (PMRN, 2022).

Além disso, a ausência de regulamentação clara dificulta o planejamento estratégico institucional. A previsibilidade de carreira constitui elemento essencial para a estabilidade organizacional das corporações militares, influenciando diretamente motivação, permanência na carreira e percepção de reconhecimento profissional (Kegler,

2015; Fundação João Pinheiro, 2023). Incertezas relacionadas à proteção social impactam não apenas os militares da ativa, mas também os inativos e pensionistas (Moreira, 2022).

No campo judicial, observa-se crescente judicialização da matéria, especialmente em razão das divergências interpretativas entre normas estaduais pretéritas e o novo modelo constitucional estabelecido após a EC nº 103/2019 (TRF1/TJs, 2021–2023; Vasconcellos, 2022). A ausência de atualização legislativa amplia conflitos administrativos e dificulta a uniformização de entendimentos jurídicos (OAB-SP, 2023).

Há ainda desafios relacionados à comunicação institucional e à compreensão social do tema. Frequentemente, o SPSM é analisado sob ótica simplificada de “privilégio previdenciário”, sem consideração adequada das restrições constitucionais impostas à carreira militar e da natureza peculiar da atividade policial militar (IBSP, 2022; Lourenço, 2017; Souza, 2025). Tal percepção reduz a compreensão da proteção social militar como instrumento de preservação da estabilidade institucional e da eficiência da segurança pública (Menicucci, 2024).

Nesse contexto, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina enfrentam o desafio simultâneo de assegurar segurança jurídica aos seus integrantes, preservar a sustentabilidade financeira do sistema e manter compatibilidade com os parâmetros constitucionais e federais atualmente vigentes (Brasil, 1988; Brasil, 2019b; SPREV/MTP, 2022).

4.3 ENCAMINHAMENTOS PARA A ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA E INSTITUCIONAL DO SISTEMA EM SANTA CATARINA

Diante do cenário normativo e jurisprudencial consolidado após a EC nº 103/2019, torna-se imprescindível que o Estado de Santa Catarina promova a adequação formal e material de seu sistema de proteção social militar (Brasil, 2019a; Brasil, 2019b; Vasconcellos, 2022). A consolidação do Sistema de Proteção Social dos Militares exige alinhamento entre a legislação estadual, as normas gerais federais e os precedentes do Supremo Tribunal Federal, de modo a assegurar segurança

jurídica e estabilidade institucional (STF, 2019; STF, 2020).

O primeiro encaminhamento necessário consiste na edição de legislação estadual específica instituindo o Sistema de Proteção Social dos Militares estaduais em conformidade com os parâmetros federais (SPREV/MTP, 2022). Tal legislação deve promover a separação definitiva entre o RPPS civil e o regime aplicável aos militares estaduais, superando a lógica anteriormente consolidada pela LC nº 412/2008 e parcialmente aprofundada pela LC nº 662/2015 (Santa Catarina, 2008; Santa Catarina, 2015). A adequação normativa mostra-se necessária para evitar conflitos interpretativos e assegurar coerência sistêmica ao ordenamento estadual (Fundação João Pinheiro, 2023).

Essa adequação legislativa deve observar os limites constitucionais da competência suplementar estadual. Embora a União detenha competência privativa para edição de normas gerais relativas à inatividade e pensão militar, permanece espaço para regulamentação administrativa, operacional e procedimental pelos estados (Brasil, 1988; Ramos, 2021). Assim, cabe ao Estado disciplinar aspectos relacionados à gestão administrativa do sistema, operacionalização financeira e mecanismos de governança institucional, desde que respeitados os parâmetros constitucionais federais (Martins, 2021; SPREV/MTP, 2022).

Outro encaminhamento relevante refere-se à necessidade de consolidação normativa. Atualmente, as regras aplicáveis aos militares estaduais catarinenses encontram-se dispersas entre legislação federal, legislação estadual, decisões judiciais e normas administrativas, dificultando a interpretação uniforme do sistema (IBSP, 2022; OAB-SP, 2023). A sistematização dessas disposições contribuiria significativamente para a segurança jurídica, redução da judicialização e maior eficiência administrativa (Calazans, 2013).

Também se mostra necessária a construção de mecanismos permanentes de governança do SPSM, com participação institucional das corporações militares, do Poder Executivo estadual e dos órgãos de controle (Fundação João Pinheiro, 2023). A complexidade do sistema exige acompanhamento contínuo dos impactos financeiros, administrativos e jurídicos das alterações normativas, especialmente diante da

constante evolução jurisprudencial e legislativa (SPREV/MTP, 2022).

No campo institucional, torna-se importante ampliar a produção científica sobre proteção social militar, especialmente no âmbito das Ciências Policiais (IBSP, 2020; Vasconcellos, 2022). A consolidação acadêmica do tema contribui para superar análises simplificadas e permite abordagem mais compatível com as peculiaridades constitucionais da atividade policial militar e bombeiro militar (Loureço, 2017). Além disso, fortalece a compreensão do SPSM como instrumento estratégico de preservação institucional e valorização profissional (Ramalho; Sena, 2022; Souza; Queiroz e Guedes (2025). Conforme sistematizou-se no Referencial Teórico, é por meio da construção de uma literatura sólida e pertinente que as Ciências Policiais possibilitarão o amadurecimento político-institucional e acadêmico-científico (Silva Júnior, Rondon Filho, Silva et al, 2023).

A valorização profissional também deve integrar a agenda de adequação do sistema. A proteção social não pode ser compreendida apenas como mecanismo financeiro de inatividade, mas como instrumento estratégico de preservação da dignidade profissional, estabilidade institucional e eficiência da segurança pública (Kegler, 2015; Menicucci, 2024). Nesse contexto, a previsibilidade de carreira e a segurança jurídica tornam-se elementos essenciais para manutenção da motivação e retenção de efetivo qualificado (Fundação João Pinheiro, 2023).

Por fim, a adequação do sistema catarinense exige equilíbrio entre responsabilidade fiscal e reconhecimento das especificidades da carreira militar (IBSP, 2020; Calazans, 2013). A construção de um modelo juridicamente estável, financeiramente sustentável e socialmente legítimo representa condição essencial para o fortalecimento institucional da Polícia Militar de Santa Catarina e para a preservação da própria ordem pública (Brasil, 1988; OAB-SP, 2023).

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo desta pesquisa permitiu compreender que o Sistema de Proteção Social dos Militares Estaduais constitui instituto jurídico próprio, historicamente construído a partir das peculiaridades constitucionais da carreira

militar e progressivamente consolidado pela legislação federal e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O estudo evidenciou que a proteção social dos militares não pode ser analisada exclusivamente sob a lógica previdenciária tradicional, uma vez que envolve dimensões institucionais relacionadas à disponibilidade permanente, hierarquia, disciplina, risco funcional e preservação da ordem pública.

No que se refere ao primeiro objetivo específico, verificou-se que a contextualização histórica do Sistema de Proteção Social dos Militares demonstra que, desde o período imperial, os militares brasileiros foram submetidos a regime diferenciado, desvinculado dos modelos previdenciários civis. Em relação ao segundo objetivo específico, constatou-se que a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei Federal nº 13.954/2019 consolidaram um novo paradigma jurídico para os militares estaduais, reafirmando a competência privativa da União para edição de normas gerais sobre inatividade e pensão militar estadual. Quanto ao terceiro objetivo específico, observou-se que os precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente a ADI 6917 e o Tema 1177, fortaleceram a compreensão da autonomia jurídica do SPSM em relação ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis. No quarto objetivo específico, identificaram-se importantes desafios normativos e institucionais enfrentados, pela maioria das unidades federativas, em especial pela Polícia Militar de Santa Catarina, sobretudo em razão da permanência de dispositivos estaduais incompatíveis com o atual modelo constitucional. Por fim, em relação ao quinto objetivo específico, concluiu-se que a adequação legislativa estadual, acompanhada de mecanismos de governança e consolidação normativa, constitui medida necessária para assegurar segurança jurídica, sustentabilidade financeira e valorização profissional.

Em resposta ao objetivo geral, a pesquisa demonstrou que a efetividade da proteção social dos militares estaduais catarinenses depende da harmonização entre as normas gerais federais, a competência suplementar estadual e as peculiaridades institucionais da carreira militar. A investigação confirmou, ainda, a hipótese inicialmente apresentada, ao evidenciar que há espaço constitucional para regulamentação estadual

suplementar, desde que observados os limites fixados pela Constituição Federal e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à questão de pesquisa — relativa aos limites e possibilidades para a conformação do Sistema de Proteção Social dos Policiais Militares de Santa Catarina — conclui-se que o Estado possui competência para regulamentar aspectos administrativos, operacionais e procedimentais do sistema, porém deve fazê-lo em consonância com os parâmetros gerais estabelecidos pela União e com os precedentes constitucionais vinculantes. Assim, a conformação de um sistema juridicamente seguro, financeiramente sustentável e socialmente legítimo revela-se possível, desde que acompanhada de atualização legislativa e fortalecimento institucional.

Por fim, a pesquisa também revelou lacunas que recomendam o desenvolvimento de estudos futuros. Ou seja, no neófito campo das Ciências Policiais, este tema urgente e necessário

pode servir como fenômeno social, passível de investigação e produção acadêmico-científica, possibilitando assim sedimentação e amadurecimento político-institucional da profissão e das instituições.

Portanto, sugere-se aprofundar investigações sobre os cálculos financeiros do SPSM nos estados, a relação entre proteção social e saúde mental dos militares, os efeitos institucionais da insegurança normativa sobre a gestão estratégica das corporações militares, bem como análises comparadas entre os modelos adotados pelas diferentes unidades federativas. Também se mostra relevante ampliar a produção científica no âmbito das Ciências Policiais, especialmente quanto à construção teórica de modelos próprios de governança, proteção social e valorização profissional aplicáveis às instituições militares estaduais

6 REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103**, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 nov. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 13.954**, de 16 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 3.765/1960 e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 dez. 2019.
- CALAZANS, F. F. Unidade gestora nos RPPS. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 123-146, 2013.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS; SENADO FEDERAL. **Dossiês legislativos sobre a Lei 13.954/2019**. Brasília: Câmara/Senado, 2019.
- SOUZA, Amâncio dos Santos; QUEIROZ, Elton Antônio de; GUEDES, Arthur guilherme marques. O sistema de proteção social dos militares estaduais. *VIGILANTIS SEMPER - Revista Científica de Segurança Pública - e-ISSN 2764-3069 | ISSN 2764-5908*, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 45 – 55, 2025. Disponível em: <https://www.revista.pm.rn.gov.br/index.php/revista/article/view/198>. Acesso em: 9 jun. 2026.
- ESTEVES, J. T. Contrarreforma da previdência, crise do capital e constitucionalismo. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 45-68, 2020.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **O sistema de proteção social dos militares estaduais: análise comparada**. Belo Horizonte: FJP, 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (IBSP). **Sistema de proteção social: regime retributivo ou contributivo?** Brasília: IBSP, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (IBSP). **Tema 1177: sistema de (des)proteção social dos militares estaduais**. Brasília: IBSP, 2022.

KEGLER, P. Trabalho e aposentadoria militar: singularidades de uma travessia psíquica. **Psico-USF**, Itatiba, v. 20, n. 1, p. 45-56, 2015.

LOURENÇO, E. Â. S. Crise do capital e desmonte da Previdência Social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 130, p. 123-141, 2017.

MARCINEIRO, Nazareno. Teoria geral das ciências policiais aplicadas à preservação da ordem pública. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança pública (RIBSP)**, vol. 8, n. 20 – jan/abr 2025. ISSN ONLINE 2595-2153. DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v8i20.309>

MARTINS, P. F. de M. A Lei 13.954/19 e o debate acerca da constitucionalidade da fixação de alíquota pela União. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 8, n. 1, p. 203-218, 2021.

MENDES, Eduardo de Souza. Da caixa beneficente da força pública do estado de Minas Gerais ao sistema de proteção social dos militares do estado - uma breve retrospectiva histórica. **VIGILANTIS SEMPER - Revista Científica de Segurança Pública - e-ISSN 2764-3069 | ISSN 2764-5908**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. p. 56 – 73, 2025. Disponível em: <https://www.revista.pm.rn.gov.br/index.php/revista/article/view/205>. Acesso em: 9 jun. 2026.

MENICUCCI, T. Assistência à saúde no governo militar e o SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 45-59, 2024.

MOREIRA, M. A. J. Aspectos relevantes da pensão militar. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 67-88, 2022.

MORETTI, R. de J. Polícia Militar do Estado de Mato Grosso e a Lei 13.954/2019. **Revista do IBSP**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 89-104, 2020.

OAB-SP. **O Sistema de Proteção Social dos Militares e o regime de responsabilidade do Estado**. São Paulo: OAB-SP, 2023.

RAMALHO, Cleiton da Silva; SENA, Lenildo Melo de. A garantia do direito à paridade e à integralidade aos militares estaduais como constituinte do sistema de proteção social: estudo-relato a partir da realidade da polícia militar do rio grande do norte. **Vigilantis Semper - Revista Científica de Segurança Pública - e-ISSN 2764-3069 | ISSN 2764-5908**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. p. 65 –, 2022. Disponível em: <https://www.revista.pm.rn.gov.br/index.php/revista/article/view/106>. Acesso em: 10 jun. 2026.

RAMOS, V. S. Análise finalística do art. 24-I, II, da Lei 13.954/2019. **Revista do IBSP**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 77-92, 2021.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 412**, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a organização do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://leis.alesec.sc.gov.br/>. Acesso em: 11 maio 2026.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 662**, de 11 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a organização do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://leis.alesec.sc.gov.br/>. Acesso em: 11 maio 2026.

SANTA CATARINA. **Lei nº 6.218**, de 10 de fevereiro de 1983. Estatuto da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://leis.alesec.sc.gov.br/>. Acesso em: 11 maio 2026.

Silva Júnior. A. L. Rondon Filho, E. B. Silva, J. B. et al. Ciências Policiais: conceito, objeto e método de investigação científica. (Org.) Azor Lopes da Silva Júnior. São Paulo: Editora HN, 2023.

SILVA, A. P.. DESVENDANDO OS MISTÉRIOS DA METODOLOGIA CIENTÍFICA: navegando pelos caminhos da pesquisa e escrevendo o artigo perfeito. **Recima21 - Revista Científica Multidisciplinar** - Issn 2675-6218, [S.L.], v. 5, n. 3, p. 1-11, 14 mar. 2024. Editora RECIMA21 LTDA.

<http://dx.doi.org/10.47820/recima21.v5i3.5013>. Disponível em:

<https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/download/5013/3461/30349>. Acesso em: 16 jul. 2025.

SOUZA, P. C. B. O militar temporário e as alterações trazidas pela Lei 13.954/2019. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 101-120, 2023.

SPREV/MTP. **Nota Técnica nº 43/2022**: Sistema de Proteção Social dos Militares. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5039/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 2019. Brasília, DF.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 2020. Brasília, DF.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO; TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS.

Sínteses de jurisprudência sobre o Tema 1177. Brasília, 2021-2023.

VASCONCELLOS, R. N. de. O Sistema de Proteção Social dos Militares à luz dos recentes precedentes do STF – ADI 6917 e Tema 1177. **Revista Pro Lege Vigilanda**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-20, 202

