





**REVISTA CIENTÍFICA**  
DA ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA MILITAR

e ISSN: 2178-4590

**Revista Científica da Escola Superior de  
Polícia Militar  
Ano 4 - Nº 07 - JUN./2026**

**DOSSIÊ SEGURANÇA PÚBLICA E  
CIENTIFICIDADE  
VOL. 1**

Copyright 2022, Escola Superior  
de Polícia Militar

Esta publicação está licenciada  
via Creative Commons (CC BY-NC-  
SA 4.0).



A reprodução do conteúdo desta publicação é permitida mediante atribuição das fontes,  
sem o uso para propósitos comerciais e na sua integralidade.

As opiniões expressas assinadas são de inteira responsabilidade dos autores.



---

Escola Superior de Polícia Militar - v. 1 (2009) - Rio de Janeiro: ESPM, 2009

v.

De 2009 a 2010, anual; a partir de 2022, semestral.

ISSN 2178-4027  
eISSN 2178-4590

1. Ciências Policiais. 2. Criminologia. 3. Segurança Pública. 4. Ciências Sociais. I. Escola Superior de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola Superior de Polícia Militar – Paolo Nicola Mascitelli (CRB-7 71 35)

Para mais informações sobre a Escola Superior de Polícia Militar e a Revista Científica da  
ESPM, escaneie o link do nosso Linktree acima no seu smartphone.

**Escola Superior de Polícia Militar**  
Av. Marechal Fontenelle, 2.906  
Sulacap, Rj CEP 21741-320

E-mail: [revista.espm@pm.rj.gov.br](mailto:revista.espm@pm.rj.gov.br)  
Site: <https://revistacientifica.pmerj.rj.gov.br/>

**Editores-Gerentes**

Editor-Chefe: Dra. Ana Mendes Cosenza – Ten Cel PM  
Editor-Adjunto: Dra. Laila Fernanda de Castro Gonçalves – Ten Cel PM

**Organização do Dossiê “Segurança Pública e Cientificidade”:**

Ana Margareth Moreira Mendes Cosenza – Tenente-coronel PM  
Doutora em Direito, Instituições e Negócios pela Universidade Federal Fluminense (UFF)  
Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF)  
anamendes\_br@yahoo.com.br  
<http://lattes.cnpq.br/5331728795445555>

Laila Fernanda De Castro Gonçalves – Tenente-coronel PM  
Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF)  
Mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF)  
<http://lattes.cnpq.br/9306416674216823>

Adriano Teodoro – Major PM Assistente Social  
Doutor em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)  
<http://lattes.cnpq.br/4238967180208826>

Leonardo Fernandes Hirakawa – Major PM  
Mestre em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF)  
Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF)  
<http://lattes.cnpq.br/9045010618126715>

Camila Cunha Arnaldo – Major PM Assistente Social  
Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
<http://lattes.cnpq.br/6171985373285607>

### **Avaliadores**

Cel PM RR Márcio Pereira Basílio - Dr. Universidade Federal Fluminense;  
Cel PM RR Max Willian Coelho - Dr. Universidade Federal Fluminense;  
Ten Cel PM Ana Margareth Moreira Mendes Cosenza - Dr<sup>a</sup> Universidade Federal Fluminense;  
Ten Cel PM Laila Fernanda de Castro Gonçalves - Dr<sup>a</sup> Universidade Federal Fluminense  
Ten Cel PM Jennyfer Almeida de Albuquerque Oliveira – Ms. em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense;  
Ten Cel PM Fabiana Amaro de Brito – Ms. Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna/Portugal;  
Ten Cel PM Fernando Salles de Mendonça da DSMun – Especialista em Comando e Controle PMRO  
Maj PM Méd René Spezani – Pós Doc.UERJ;  
Maj PM A.SOC RG Adriano Teodoro - Dr Universidade Federal do Rio de Janeiro;  
Maj PM Leonardo Nogueira – Ms. Universidade Federal Fluminense;  
Maj PM Marlisa de Oliveira Amorim Neves - Ms. Universidade Estadual do Rio de Janeiro;  
Maj PM Leonardo Fernandes Hirakawa - Ms Universidade Federal Fluminense;  
Maj PM Ângelo do BEPE – Especialista em Comando e Controle ESPM;  
Maj PM Leonardo Tognoc - Ms Universidade Federal Fluminense;  
Cap PM Patrícia Kalife Paiva - Especialista em Enfrentamento à Violência Contra Mulheres e Meninas Universidade Federal de Goiás UFG;  
Sgt PM Perla Alves Bento de Oliveira Costa - Pós-doutoramento USP; Dr<sup>a</sup> e Ms Universidade Federal Fluminense;  
Sr Rogério Borba da Silva - Dr. IUPERJ;  
Sr Marcelo Queiroz – Dr. Universidade Federal Fluminense;  
Sra Elisângela Oliveira dos Santos - Ms Universidade Federal Fluminense;  
Sr Deivi Ferreira da Silva Matos – Ms. Universidade Federal do Rio de Janeiro;  
Sr José Henrique Kleina, Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná;

## **Indexadores**

Academia.edu

Diadorim

ERIHPlus

Google Scholar

Latindex

LatinREV

LivRe

ResearchBib

## EDITORIAL

A Revista Científica da Escola Superior de Polícia Militar convidou autores e autoras de diversas áreas (graduação, pós-graduação, docência e profissionais) a submeterem artigos científicos e outras contribuições originais (resenha, relatório técnico, cases de sucesso) sobre temas relacionados ao dossiê: “**Segurança Pública e Cientificidade**”.

Este dossiê buscou trabalhos focados na construção do conhecimento técnico-científico policial, seja no desempenho da atividade de polícia judiciária (auxiliar da ação penal comum – estadual ou federal - ou militar) ou no desempenho da atividade de polícia administrativa de preservação da ordem pública. Para tanto, foram aceitos estudos afetos às várias áreas e instituições envolvidas na Justiça Criminal Brasileira, posto que as respectivas atuações impactam na paz social e, portanto, nas Políticas de Segurança Pública adotadas em todo o país.

A revista procura pesquisas interdisciplinares que alinhem humanidades e os avanços tecnológicos, abordando os desafios contemporâneos de promover Segurança Pública nos vários contextos econômico-sociais, implicados por problemas geoespaciais específicos de cada região do Brasil. Portanto, valorizou-se a submissão de pesquisas teóricas e empíricas de conteúdo prático, que considerem as experiências locais e as distintas realidades sociais e institucionais. Sendo fundamental que os trabalhos contribuam para o desenvolvimento, a consolidação e o aprofundamento de saberes técnico-científicos em Segurança Pública, bem como das Ciências Policiais, considerando a interdisciplinaridade que permeia tais questões.

Os artigos foram elaborados a partir das seguintes linhas de pesquisa: Política e Gestão de Segurança Pública; Gestão e Organização dos órgãos de segurança pública; Criminalidade, prevenção, tecnologia, métodos e urgência policial; Educação, cultura, saúde e qualidade de vida dos profissionais de segurança pública.

A equipe editorial valoriza a diversidade de perspectivas, com especial enfoque no contexto da violência urbana das grandes capitais do país, sendo, ainda, interessante, estudos comparados referentes a ambientes internacionais, desde que considerem, criticamente, os diferenciais históricos, culturais e legais do Brasil, na análise crítica sustentada nas discussões.

Agradecemos o alto número de trabalhos recebidos, mas esta edição possui um limite operacional de páginas por volume.

Ten Cel PM Ana Margareth Moreira Mendes Cosenza  
Dra. em Direito, Instituições e Negócios pela UFF  
**Editora-chefe da RC-ESPM**

**Palavras do Comandante da ESPM****A CIÊNCIA COMO VANGUARDA DA  
SEGURANÇA PÚBLICA**

*O Relançamento da Revista Científica da ESPM e o Fortalecimento das Ciências Policiais*

Apresentamos o relançamento da Revista Científica da Escola Superior de Polícia Militar (ESPM), marco definitivo da maturidade acadêmica de nossa corporação. Este periódico consolida a evolução da Polícia Militar de uma força operacional para uma instituição produtora de conhecimento de alto nível. A revitalização desta obra reflete o papel da ESPM como o epicentro intelectual da segurança pública, onde a tradição do comando se une ao rigor científico para enfrentar os desafios contemporâneos.

A linha editorial fundamenta-se em eixos estratégicos: Política de Segurança Pública; Gestão e Organização Policial; Criminalidade, Prevenção e Urgência Policial; Educação, Cultura, Saúde e Qualidade de Vida Policial. Priorizamos a ciência aplicada que ofereça soluções reais ao cotidiano policial. Cada artigo é uma ferramenta de transformação da realidade operacional.

A chancela da ESPM como Escola de Governo eleva o patamar de nossas discussões, validando-nos como centro de excelência na formação de gestores públicos e pensadores do Estado. Como tal, temos a responsabilidade de formular as doutrinas que regem a ordem pública. A Revista Científica é o veículo oficial dessa produção, garantindo que o conhecimento gerado por nossos oficiais possua o rigor necessário para subsidiar decisões governamentais estratégicas.

Reafirmamos o protagonismo das Ciências Policiais como campo autônomo e soberano. Superamos o empirismo em favor do Policiamento Baseado em Evidências, onde a eficiência técnica substitui a intuição. Esta revista sustenta nossa autonomia científica, permitindo que a Polícia Militar dialogue com autoridade técnica perante a academia, o Poder Judiciário e a sociedade, tratando a segurança com maior precisão.

Convido oficiais e pesquisadores a contribuírem com este legado. A honra de nossa farda manifesta-se também na produção intelectual que fundamenta nossas táticas. Que esta revista seja o fórum da inteligência policial em sua plenitude. O futuro da corporação exige a união entre o soldado e o cientista, garantindo que a paz social seja fruto de uma estratégia sólida, ética e profundamente fundamentada no saber.

"A produção intelectual é o alicerce sobre o qual construímos a legitimidade da força e a eficiência da proteção."

**CEL ELIÉZER DE OLIVEIRA FARIAS**

Comandante da Escola Superior de Polícia Militar

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2026

## Sumário

<b>ANÁLISE DOS CUSTOS PÚBLICOS E A EFICIÊNCIA ALOCATIVA NO POLICIAMENTO DE GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS: um estudo de caso sobre a atuação do BEPE na final da Copa Libertadores da América de 2023 .....</b>	<b>12</b>
--	-----------

*Romulo Nogueira Costa*  
*Rosemberg Lima Rozendo*  
*Thomaz Nelson Wood Conrado*  
*Verlaine Figueiredo Gomes*

<b>OS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO INTERNA NA SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR .....</b>	<b>344</b>
--	------------

*Douglas Maurício da Silva*  
*Bruna Helena Henrique de Souza*  
*Luiz Fernando Silva dos Santos*  
*Andre Luis Santos de Aguiar*

<b>ERRO GROSSEIRO NA EXECUÇÃO CONTRATUAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: padrões decisórios do TCE-RJ e impactos sobre a tomada de contas especial.....</b>	<b>48</b>
---	-----------

*Marcelo Queiroz*

<b>DA PADRONIZAÇÃO DE AÇÕES DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA DE DIGNITÁRIOS EM ESTÁDIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....</b>	<b>70</b>
--	-----------

*Iuri Leite Farias (Coordenador de Nota Técnica)*  
*20º Curso de Proteção de Autoridades realizado pela Casa Militar do Rio de Janeiro  
(2025)*

<b>A COMUNICAÇÃO INTERNA DA SEPM E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA PERCEPÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>92</b>
--	-----------

*Alex Lener Chaves Rodrigues*  
*Calber Fernandes Faria*  
*Lidiani Claudino de Oliveira Silva*  
*Roberta da Silva Ramaldes*

<b>SEGURANÇA ATUARIAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO FUSPOM: DESAFIOS E PERSPECTIVAS .....</b>	<b>117</b>
---	------------

*Patricia Bittencourt*  
*Helida Ferreira*  
*Leonardo Pavanelli*  
*Thomás Lopes*  
*André Melo*

**O CONTROLE JURISDICIONAL NA ATIVIDADE CORRECCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO..... 146**

*Roberta da Silva Ramaldes  
Bernardo Strobel Guimarães*

**ATENDIMENTO HUMANIZADO EM CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA POLICIAIS MILITARES FEMININAS NO RIO DE JANEIRO: protocolo de cuidado para efetividade da Lei Maria da Penha na Corporação ..... 163**

*Camila de Oliveira Farias  
Elisa Junger Ferreira Antunes  
Ana Beatriz Loivos Porto*

**DA ANÁLISE DA NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DE MALETA BALÍSTICA NAS ATIVIDADES DE PROTEÇÃO DE AUTORIDADES..... 182**

*Iuri Leite Farias (Coordenador de Nota Técnica)  
21º Curso de Proteção de Autoridades realizado pela Casa Militar do Rio de Janeiro (2025)*

**IMPLANTAÇÃO DE SALAS DE AUDIÊNCIA VIRTUAIS PARA PROCEDIMENTOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO ÂMBITO DA SEPM: normatização e padronização ..... 204**

*Ricardo de Alencar Arguelles  
Leonardo Rezende Brandão  
Ana Carolina Carneiro Piccolo  
Roberto Pereira Calçado*

# ARTIGOS

**ANÁLISE DOS CUSTOS PÚBLICOS E A EFICIÊNCIA ALOCATIVA NO  
POLICIAMENTO DE GRANDES EVENTOS DESPORTIVOS: um estudo de caso  
sobre a atuação do BEPE na final da Copa Libertadores da América de 2023**

**ANALYSIS OF PUBLIC COSTS AND ALLOCATIVE EFFICIENCY IN POLICING  
MAJOR SPORTING EVENTS: A CASE STUDY ON BEPE'S PERFORMANCE IN  
THE 2023 COPA LIBERTADORES FINAL**

**AUTORES**

**ROMULO NOGUEIRA COSTA  
ROSEMBERG LIMA ROZENDO  
THOMAZ NELSON WOOD CONRADO  
VERLAINE FIGUEIREDO GOMES**

**RESUMO**

A atuação das forças de segurança pública em eventos desportivos de natureza privada, caracterizados pela finalidade lucrativa e pela gestão corporativa, impõe desafios significativos e complexos à administração pública contemporânea, especialmente no que tange à eficiência alocativa dos escassos recursos estatais, à moralidade administrativa e à responsabilidade fiscal. O presente artigo científico desenvolve uma análise crítica, detalhada e inédita sobre os custos operacionais suportados pela Secretaria de Estado de Polícia Militar do Rio de Janeiro (SEPM) na garantia da ordem pública durante partidas de futebol de alta complexidade. Tomando como objeto empírico a final da Copa Libertadores da América de 2023, realizada no Estádio Jornalista Mário Filho (Maracanã), o estudo investiga a atuação do Batalhão Especializado de Policiamento em Estádios (BEPE), bem como a mobilização das unidades de apoio tático e estratégico. A pesquisa adota uma abordagem metodológica mista, combinando revisão bibliográfica exaustiva, análise documental de escalas operacionais, ordens de serviço e planilhas orçamentárias, além de entrevistas semiestruturadas com o alto comando da corporação e gestores de outras unidades federativas para fins de direito comparado. Como contribuição central e inovadora, o trabalho propõe e aplica uma métrica inédita para o cálculo do Custo Policial/Hora (CPH), revelando um dispêndio estatal direto superior a trezentos e oitenta mil reais em um único evento, com um custo horário médio de vinte e seis reais e cinquenta e oito centavos por agente. Os resultados são confrontados com teorias econômicas de socialização de perdas, bens de clube versus bens públicos, e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, evidenciando a necessidade urgente de revisão dos modelos de custeio e a implementação de mecanismos de ressarcimento baseados em experiências comparadas de sucesso, como as observadas nos estados da Bahia e de São Paulo.

**Palavras-chave:** Segurança Pública; Economia do Crime; Eventos Desportivos; Custos Públicos; Policiamento em Estádios; Gestão Orçamentária; Eficiência Alocativa.

**ABSTRACT**

The performance of public security forces in private sporting events, characterized by their profit-oriented nature and corporate management, imposes significant challenges on contemporary public administration, particularly regarding the allocative efficiency of state resources and fiscal responsibility. This scientific article develops a critical and detailed

analysis of the operational costs borne by the Military Police Secretariat of the State of Rio de Janeiro (SEPM) in ensuring order during high-complexity football matches. Taking the 2023 Copa Libertadores final held at Maracanã Stadium as an empirical object, the study investigates the performance of the Specialized Stadium Policing Battalion (BEPE) and tactical support units. The research adopts a mixed methodological approach, combining bibliographic review, documentary analysis of operational rosters and service orders, and semi-structured interviews with the corporation's high command and managers from other federal units. As a central contribution, the work proposes and applies an unprecedented metric for calculating the Police Cost/Hour (CPH), revealing a direct state expenditure exceeding R\$ 380,000.00 in a single event, with an average hourly cost of R\$ 26.58 per agent. The results are confronted with economic theories of socialization of losses and the jurisprudence of the Supreme Federal Court, highlighting the urgent need to revise funding models and implement reimbursement mechanisms based on successful comparative experiences, such as those observed in the states of Bahia and São Paulo.

**Keywords:** Public Security; Economics of Crime; Sporting Events; Public Costs; Stadium Policing; Budget Management.

## 1 INTRODUÇÃO

A garantia da ordem pública e a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio constituem deveres fundamentais e inalienáveis do Estado, conforme preconizado taxativamente no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Este mandamento constitucional estabelece a segurança pública como um direito de todos e dever do Estado, a ser exercido para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. No entanto, a materialização desse dever constitucional em contextos específicos, notadamente em eventos desportivos de grande magnitude, natureza privada e finalidade estritamente lucrativa, suscita debates profundos, necessários e urgentes acerca da alocação eficiente dos recursos públicos e da moralidade administrativa que deve reger os atos da gestão estatal.

No Estado do Rio de Janeiro, o futebol transcende a mera prática desportiva ou o entretenimento de massas para se consolidar como um fenômeno cultural de identidade nacional e, simultaneamente, um motor econômico robusto, capaz de movimentar cifras bilionárias anualmente. Contudo, essa pujança financeira do setor privado, representado por clubes, federações e confederações, contrasta, muitas vezes de forma dramática, com a escassez de recursos orçamentários do setor público, criando um paradoxo na gestão da segurança pública. Enquanto o evento privado gera receitas extraordinárias para seus organizadores, ele drena recursos ordinários e extraordinários do Estado, que se vê obrigado a mobilizar seu aparato repressivo e preventivo para garantir a realização do espetáculo.

A atuação do Batalhão Especializado de Policiamento em Estádios (BEPE), unidade de elite da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), situa-se no epicentro dessa demanda complexa. A unidade opera na interface sensível entre a obrigação estatal de prover segurança universal e a necessidade de garantir a viabilidade operacional de espetáculos privados que geram receitas substanciais para entes particulares. A literatura especializada em economia do crime sugere que existe uma correlação direta entre o investimento em policiamento e a efetividade na contenção da violência. Todavia, quando esse investimento é drenado massivamente para atender a uma demanda provocada por interesses comerciais, surge um questionamento ético, jurídico e administrativo sobre a

distribuição equitativa desses custos e sobre quem deve, de fato, arcar com o ônus da segurança em ambientes de lucro privatizado.

O problema de pesquisa que norteia este estudo é multifacetado e exige uma análise transversal: considerando o vultoso efetivo policial militar empregado nas arenas e estádios de futebol para garantir a segurança de um evento privado, quais são os custos reais, tangíveis e intangíveis para a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM). Consequentemente, como avaliar esses custos sob a ótica da efetividade, do impacto financeiro ao erário e da justiça fiscal. A ausência de métricas claras, transparentes e institucionalizadas para mensurar o custo-hora do agente de segurança pública agrava esse cenário, obscurecendo o real impacto dessas operações no orçamento estatal e dificultando a formulação de políticas públicas de ressarcimento eficientes.

A relevância científica desta investigação reside na proposição de uma metodologia inédita de custeio, preenchendo uma lacuna significativa na literatura acadêmica e nos relatórios de gestão da segurança pública fluminense, que historicamente carecem de dados financeiros precisos sobre operações específicas. Socialmente, o estudo contribui para o debate democrático sobre o financiamento da segurança, questionando se a sociedade, como um todo, deve arcar integralmente com os custos de segurança de eventos que geram lucros privatizados, um fenômeno descrito na teoria econômica como socialização das perdas. Institucionalmente, o trabalho fornece subsídios técnicos robustos para que o comando da corporação e o governo estadual possam pleitear mecanismos de ressarcimento ou convênios, fortalecendo a gestão orçamentária e a responsabilidade fiscal.

Dessa forma, a análise busca desvelar o impacto de operações que, embora integradas à missão institucional, operam em uma zona de tensão entre o interesse público e a lucratividade particular. O crescimento exponencial das receitas do futebol, impulsionado por direitos de transmissão e patrocínios globais, não foi acompanhado por uma evolução correspondente nos mecanismos de custeio da infraestrutura estatal de segurança que viabiliza tais ganhos. Este cenário de desequilíbrio fiscal justifica a necessidade de métricas que quantifiquem o esforço público em prol da iniciativa privada.

O objetivo geral deste artigo é analisar os custos públicos associados à atuação do BEPE e das forças de apoio na segurança de eventos desportivos, propondo uma métrica validada para o cálculo do valor da hora de trabalho policial. Para tanto, utiliza-se como estudo de caso a final da Copa Libertadores da América de 2023, evento de repercussão global que exigiu o máximo esforço operacional da corporação. Os objetivos específicos desdobram-se em: (I) descrever a evolução histórica e doutrinária do policiamento especializado em estádios no Rio de Janeiro, desde a gênese do Grupamento Especial de Policiamento em Estádios (GEPE) até a consolidação do BEPE; (II) analisar a aplicação da Metodologia de Avaliação de Riscos em Estádios de Futebol (AREF) como ferramenta determinante e indutora para o dimensionamento de efetivo; (III) levantar e processar os dados operacionais e financeiros referentes ao estudo de caso, segregando custos ordinários de extraordinários; e (IV) discutir, à luz do Direito Comparado e Administrativo, alternativas de financiamento e ressarcimento que garantam a sustentabilidade do modelo.

A estrutura do trabalho organiza-se de maneira a proporcionar uma visão sistêmica do problema. Inicia-se pelo referencial teórico, que aborda desde a evolução institucional das unidades especializadas até as bases teóricas da economia do crime e do direito administrativo. Segue-se para a metodologia, onde se detalha a construção do indicador Custo Policial/Hora (CPH). Na sequência, apresentam-se os resultados obtidos no estudo de caso da final da Libertadores de 2023, seguidos pela discussão dos achados frente às práticas de outros estados brasileiros. Por fim, as considerações finais sintetizam as

recomendações de políticas públicas para a modernização do modelo de gestão orçamentária da segurança desportiva.

A complexidade inerente a eventos de massa em áreas urbanas densas, como o entorno do Maracanã, exige que a segurança pública não seja vista apenas como uma força de pronto emprego, mas como um serviço de alta tecnologia e planejamento. O estudo pretende demonstrar que a eficiência alocativa só é atingida quando há transparência sobre quem financia cada etapa do espetáculo. Ao longo desta investigação, os dados financeiros serão cruzados com a doutrina operacional, visando oferecer uma ferramenta de gestão que possa ser replicada em outros contextos de policiamento especializado, fortalecendo a transparência pública e a equidade social no uso dos tributos estaduais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A fundamentação teórica deste estudo transita pela interseção multidisciplinar entre a História Institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), o Direito Administrativo, a Legislação Desportiva e a Teoria Econômica, buscando compreender a natureza complexa do serviço de segurança em eventos privados e as implicações de seu custeio público. Esta base conceitual é essencial para sustentar a análise da eficiência alocativa, uma vez que o fenômeno da segurança desportiva não pode ser dissociado das transformações históricas da própria corporação e das exigências normativas que regem a administração pública brasileira.

### **2.1 Evolução Histórica e Institucional do Policiamento Especializado**

A história do policiamento em praças desportivas no Rio de Janeiro é marcada por um processo contínuo de especialização, aprendizado institucional e adaptação às novas dinâmicas da violência urbana e ao comportamento das torcidas organizadas. O fenômeno das torcidas, que evoluiu de agremiações festivas para organizações complexas e, por vezes, violentas, exigiu do Estado uma resposta à altura, abandonando o amadorismo no trato das multidões desportivas para adotar táticas de gestão baseadas em inteligência e controle técnico.

O marco inicial dessa especialização remonta ao ano de 1991, com a criação do Grupamento Especial de Policiamento em Estádios (GEPE). Subordinado originalmente ao Batalhão de Polícia de Choque (BPChq), o GEPE surgiu em um contexto de profunda reformulação da PMERJ, impulsionado pelas doutrinas de Policiamento Comunitário e Direitos Humanos introduzidas pelo então Comandante-Geral, Coronel Carlos Magno de Nazareth Cerqueira. Naquele período, a missão primária da unidade era a repressão qualificada da violência entre torcidas, atuando com táticas de choque adaptadas ao ambiente confinado de estádios e ao entorno das praças desportivas.

Naquela época, a doutrina era eminentemente repressiva, focada na contenção de distúrbios civis através do uso progressivo da força, o que refletia o paradigma de segurança pública vigente no início da década de 1990. No entanto, a realização de uma série de megaeventos esportivos no Brasil na década de 2010, como a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, exigiu uma mudança radical e profunda de paradigma operacional. A doutrina de segurança precisou alinhar-se aos rigorosos e padronizados requisitos internacionais exigidos por organismos como a FIFA e o Comitê Olímpico Internacional (COI).

Tais organismos internacionais preconizam uma gestão de multidões baseada na inteligência, na prevenção, no acolhimento ao turista e na integração sistêmica com a

segurança privada, comumente referenciada como stewards. O modelo de pura repressão tornou-se obsoleto diante da necessidade de um policiamento de proximidade e de gestão de riscos complexos, que exigiam coordenação entre diversas agências. Foi nesse cenário de transformação e exigência de excelência que, em 31 de julho de 2018, através da Resolução SESEG nº 1.213, o antigo GEPE foi elevado à categoria de Unidade Independente, nascendo formalmente o Batalhão Especializado de Policiamento em Estádios (BEPE).

Essa transformação institucional não foi apenas semântica ou burocrática; ela representou um salto qualitativo na gestão da segurança desportiva fluminense. Ao tornar-se Batalhão, a unidade ganhou autonomia administrativa, orçamentária e operacional, deixando a subordinação ao Batalhão de Choque e passando a integrar a estrutura estratégica do Comando de Policiamento Especializado (CPE). A Resolução SEPM nº 112, de 08 de julho de 2019, que aprovou o Regimento Interno do BEPE, redefiniu sua missão institucional para muito além da repressão de conflitos pontuais.

O novo mandato institucional passou a ser proporcionar melhoria contínua nas condições do torcedor partícipe no que se refere ao acesso e permanência no recinto esportivo, garantindo a segurança de forma integral e preventiva. Atualmente, o BEPE conta com um efetivo fixo especializado, mas sua atuação em grandes jogos, classificados como de alto risco, mobiliza uma complexa e onerosa rede de apoio que inclui o Regimento de Polícia Montada (RPMont) para controle de massas em áreas abertas, o Batalhão de Ações com Cães (BAC) para varreduras antibombas e detecção de estupefacientes, o Grupamento Aeromóvel (GAM) com o uso de helicópteros e drones do Núcleo de Aeronaves Remotamente Pilotadas (NuARP), além do reforço de efetivo dos batalhões de área locais.

## **2.2 O Dever de Segurança e a Legislação Desportiva Vigente**

A dualidade entre a natureza pública da segurança e a natureza privada do evento esportivo é um ponto central de tensão jurídica e administrativa que permeia o ordenamento jurídico brasileiro. A Lei nº 14.597/2023, conhecida como a nova Lei Geral do Esporte, que revogou dispositivos do antigo Estatuto do Torcedor, estabelece em seu artigo 149 que a segurança do espectador é responsabilidade precípua da organização esportiva detentora do evento. No entanto, o mesmo dispositivo legal ressalva explicitamente que a segurança pública deve atuar mediante solicitação para garantir a ordem tanto dentro quanto fora dos estádios.

Essa dicção legal cria, na prática, uma zona cinzenta de responsabilidades administrativas e financeiras: o evento é privado, visa lucro e é gerido por entes particulares, mas a segurança é tratada como um dever universal e irrenunciável do Estado, que não pode se eximir de atuar sob o risco de prevaricação ou colapso da ordem. A doutrina administrativista clássica, representada por Di Pietro (2019, p. 247), leciona sobre a supremacia do interesse público sobre o privado, vedando terminantemente que o Estado atue de forma desproporcional para favorecer interesses particulares em detrimento da coletividade.

Quando o aparato policial é drenado de forma massiva para o entorno e interior de um estádio, deixando outras áreas da cidade com menor cobertura de policiamento ostensivo, pode-se arguir que há uma inversão de prioridades que fere esse princípio basal da administração pública. O princípio da impessoalidade e da moralidade administrativa são postos à prova quando recursos públicos escassos, financiados por toda a sociedade, são direcionados especificamente para garantir a lucratividade de um negócio privado bilionário.

Essa discussão jurídica foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF), que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2692, declarou a inconstitucionalidade de taxas cobradas especificamente para segurança pública em eventos desportivos. O entendimento da Corte Suprema baseia-se na premissa de que a segurança pública é um serviço universal e indivisível (*uti universi*), devendo ser integralmente custeada por impostos gerais pagos por toda a sociedade, e não por taxas específicas (*uti singuli*) ou preços públicos que visem remunerar o serviço prestado individualmente.

Esse entendimento jurisprudencial, embora proteja o contribuinte de tributações arbitrárias, cria um obstáculo significativo para o ressarcimento direto dos custos operacionais em eventos privados, exigindo criatividade jurídica e institucional para a formulação de convênios ou preços públicos por serviços facultativos que não se confundam com a segurança pública essencial. Assim, a gestão pública fluminense enfrenta o desafio de equilibrar a obrigatoriedade constitucional de policiamento com a necessidade de responsabilidade fiscal e justiça distributiva no uso dos recursos do erário.

### **2.3 A Teoria da Socialização das Perdas e a Distorção Econômica**

Sob a ótica econômica, o fenômeno observado nos grandes jogos de futebol no Rio de Janeiro enquadra-se no conceito de socialização das perdas, classicamente descrito por Furtado (2003, p. 45) em sua obra seminal sobre a formação econômica do país. Furtado analisou historicamente como setores econômicos oligárquicos transferiam seus prejuízos ou custos operacionais para toda a sociedade através de mecanismos estatais, enquanto privatizavam integralmente seus lucros em períodos de bonança e prosperidade.

Transpondo essa lógica para o futebol contemporâneo, observa-se que os clubes e organizadores, como a CONMEBOL e a CBF, privatizam integralmente as receitas de bilheteria, que no caso da final da Libertadores de 2023 ultrapassaram a cifra expressiva de trinta e um milhões de reais, além de direitos de transmissão televisiva, imagem e marketing. Por outro lado, o custo operacional direto da segurança pública, que envolve milhares de horas de trabalho policial, combustível, logística, desgaste de material bélico e viaturas, é socializado, ou seja, pago por todos os contribuintes do estado através dos impostos, independentemente de possuírem interesse em futebol ou acesso ao estádio.

A complexidade econômica do objeto de estudo exige um aprofundamento teórico para além da dicotomia simplista entre o público e o privado. À luz da Teoria das Finanças Públicas contemporânea, a segurança em grandes eventos desafia a classificação tradicional de bens proposta por Samuelson. A segurança pública é, por definição teórica clássica, um bem público puro, caracterizado pela não-rivalidade, onde o consumo por um indivíduo não reduz a disponibilidade para outro, e pela não-exclusão, onde não é possível excluir ninguém do benefício da proteção estatal.

No entanto, quando essa segurança é aplicada ao perímetro interno de uma arena desportiva privada, com acesso restrito mediante pagamento de ingresso, a segurança transmuta-se funcionalmente em um bem de clube ou *club good*. Nesse cenário híbrido, ocorre uma distorção alocativa grave: o Estado fornece um bem de clube, a segurança específica do espectador pagante dentro da arena, utilizando a estrutura de financiamento destinada estritamente a um bem público puro sustentado por impostos gerais.

Essa anomalia econômica gera o que a literatura especializada denomina de efeito carona ou *free-rider problem* corporativo. As entidades desportivas, que deveriam internalizar os custos de exclusão e proteção de seu clube de consumidores, transferem essa responsabilidade integral para o aparato policial estatal. A ineficiência gerada por esse modelo é dupla: primeiro, onera o contribuinte comum que não consome o espetáculo e

que, muitas vezes, sofre com a falta de policiamento ostensivo em seu bairro durante a realização do jogo; segundo, desincentiva o organizador privado a investir em tecnologias próprias de segurança, monitoramento e contratação de stewards qualificados, visto que o subsídio estatal via Polícia Militar é, na prática, gratuito no momento do consumo.

Ademais, a análise da Lei Geral do Esporte sob a ótica da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*) revela uma falha de incentivos perversa que afeta a gestão pública. Ao estabelecer a responsabilidade da organização pela segurança, mas ressaltar a atuação supletiva e obrigatória do Estado, a legislação cria um risco moral conhecido como moral hazard. Os clubes e federações, cientes de que a Polícia Militar não pode prevaricar de sua missão constitucional de manter a ordem e evitar tragédias, tendem a subdimensionar deliberadamente suas equipes de segurança privada, confiando que o risco residual será totalmente absorvido pela força pública.

O resultado prático é o superdimensionamento constante da demanda por policiamento ostensivo, inflando artificialmente os custos operacionais da SEPM, conforme demonstrado empiricamente nos dados colhidos para este estudo de caso. Configura-se, assim, uma externalidade negativa para o erário estadual e uma transferência indireta de renda do setor público para o privado. Albuquerque e Matias (2010, p. 468) argumentam que a tributação deve possuir um retorno equitativo em serviços universais; quando o imposto pago pelo cidadão que não consome o produto futebol é usado para subsidiar a segurança de um evento de alto custo, rompe-se a equidade fiscal e a eficiência alocativa, gerando uma injustiça fiscal distributiva.

Essa distorção é agravada pela ausência de transparência nos custos reais envolvidos em cada operação. Sem a quantificação precisa do esforço estatal, o debate público sobre a justiça fiscal permanece superficial e desprovido de dados técnicos que permitam a reforma dos modelos de custeio. A proposta de uma métrica de custeio surge, portanto, não apenas como uma ferramenta administrativa, mas como um imperativo ético para a gestão democrática dos recursos de segurança pública, assegurando que o lucro privado não seja subsidiado pela carência pública de policiamento em áreas vulneráveis.

Portanto, o referencial teórico aqui delineado estabelece que a segurança desportiva opera em um vácuo de ressarcimento que desafia os princípios da economia clássica e do direito administrativo contemporâneo. A transição histórica do GEPE para o BEPE consolidou a excelência técnica, mas não resolveu a iniquidade orçamentária que faz do Estado do Rio de Janeiro um financiador involuntário de espetáculos privados altamente lucrativos. A superação desse modelo exige a integração entre a análise de risco operacional e a análise de custo econômico, permitindo que a administração pública atue com base na eficiência e na moralidade administrativa.

Dessa forma, a análise técnica das fases de risco, aliada à compreensão das falhas de mercado como o efeito carona, fornece o substrato necessário para a proposição de novos mecanismos de financiamento que protejam o erário sem comprometer a segurança universal. Este capítulo teórico fundamenta a transição para a análise empírica dos dados, onde as teorias de Furtado e Samuelson serão testadas frente aos números reais da operação de segurança na final da Copa Libertadores da América de 2023. A compreensão da segurança como um bem de clube no contexto das arenas desportivas é o ponto de partida para a rediscussão do modelo de financiamento público da segurança no Rio de Janeiro.

#### **2.4 A Metodologia AREF como Indutor de Custos**

A alocação racional de recursos em segurança pública depende fundamentalmente de uma análise de riscos precisa, que atua como o principal indutor dos custos operacionais e

logísticos em eventos de grande magnitude. No contexto específico dos estádios brasileiros, a ferramenta padrão adotada para balizar o emprego de força é a Metodologia de Avaliação de Riscos em Estádios de Futebol (AREF), que foi desenvolvida pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e posteriormente adaptada pelo Ministério do Esporte para uso em território nacional. A importância dessa ferramenta reside na sua capacidade de transformar variáveis subjetivas de segurança em indicadores objetivos que determinam a necessidade de mobilização de efetivo.

A metodologia AREF opera através de um algoritmo de decisão qualitativo e quantitativo que considera múltiplas variáveis para determinar a periculosidade de uma partida, estruturando-se em um fluxo analítico de sete fases interdependentes, onde cada fase funciona como um multiplicador de custos potenciais para a administração pública. Este processo analítico não é apenas uma diretriz tática, mas um mecanismo que vincula a inteligência policial à execução orçamentária, uma vez que o resultado da avaliação impõe obrigações de pronto emprego que geram despesas imediatas.

A Fase 1, denominada Caracterização da Fonte de Ameaça, dissecou o perfil sociológico e comportamental das massas envolvidas no evento desportivo. Nessa etapa, o planejamento não se limita à análise do quantitativo numérico de público esperado, que na final da Libertadores de 2023 alcançou 69.232 pagantes, mas foca na tensão anímica das torcidas organizadas. A presença massiva de torcedores estrangeiros do Club Atlético Boca Juniors, que possuem um histórico documentado de envolvimento em incidentes violentos de barra brava, somada ao contexto de conflitos prévios ocorridos na orla de Copacabana nos dias que antecederam a partida, elevou o nível de alerta inicial ao máximo. Tais fatores exigiram a mobilização de unidades com capacidade de resposta rápida, controle de distúrbios civis e, inclusive, domínio de idiomas estrangeiros, elementos que encarecem a hora-homem e exigem um nível de especialização superior por parte da tropa.

Na sequência, a Fase 2, referente à Avaliação do Sistema de Segurança, realiza uma auditoria em tempo real das vulnerabilidades físicas e arquitetônicas da praça desportiva onde o evento será realizado. No caso específico da final da Libertadores, a análise técnica detalhada do Estádio do Maracanã identificou pontos críticos nos acessos periféricos que demandariam a implementação de barreiras físicas humanas em substituição a barreiras arquitetônicas fixas que se mostraram inexistentes ou falhas nos sistemas de controle de acesso. Esse cenário demonstra como a infraestrutura inadequada do ente privado, neste caso os organizadores e gestores da arena, onera diretamente o planejamento público, exigindo o emprego de recursos humanos caros para suprir deficiências estruturais do estádio.

As fases subsequentes, Fase 3 (Efetividade da Ameaça) e Fase 4 (Histórico Ponderado), envolvem o processamento, pela inteligência policial, de dados pregressos de confrontos e do histórico de violência entre as agremiações envolvidas. A rivalidade histórica entre brasileiros e argentinos, exacerbada pela magnitude de uma final continental, e o histórico de depredações em finais anteriores funcionaram como vetores de agravamento do risco calculado. O algoritmo da AREF pondera esses eventos passados para projetar cenários futuros de crise, o que resultou, neste caso específico, na impossibilidade técnica de aplicação de um policiamento padrão de baixa intensidade, forçando a adoção de um modelo de saturação de área.

As fases finais da metodologia, que compreendem a Probabilidade, o Impacto e a Determinação do Risco, culminaram na classificação do evento como Risco Vermelho na matriz de cores adotada pela doutrina (Verde, Amarela, Laranja, Vermelha). É imperativo destacar que essa classificação não representa apenas um alerta tático para os comandantes

de campo, mas configura-se como um verdadeiro gatilho orçamentário para a Secretaria de Polícia Militar. O bandeiramento vermelho obriga, por imperativo doutrinário, o acionamento de todas as reservas táticas disponíveis e o pagamento compulsório de Regime Adicional de Serviço (RAS) para atingir o efetivo mínimo de segurança necessário para saturar o ambiente e mitigar os riscos identificados.

Dessa forma, a análise de risco baseada na metodologia AREF transforma-se em uma ordem de despesa pública irrevogável, ditada pelas características específicas do evento privado e pela conduta dos seus participantes. A administração pública, ao seguir rigorosamente os protocolos de segurança para evitar tragédias e garantir a ordem, vê-se compelida a desviar recursos orçamentários consideráveis para atender a uma demanda que, embora essencial no momento da crise, é gerada pela atividade lucrativa de terceiros. O custo operacional, portanto, torna-se uma variável dependente da análise de risco, expondo a fragilidade do modelo atual de financiamento da segurança pública desportiva no Rio de Janeiro.

A utilização da metodologia AREF como indutora de custos revela uma faceta importante da gestão pública contemporânea: a subordinação parcial da execução orçamentária estatal aos calendários e riscos de entes privados. Quando o risco é classificado como máximo, a discricionariedade do gestor público quanto ao gasto é reduzida, pois a não mobilização do efetivo indicado pela métrica AREF poderia configurar negligência estatal em caso de incidentes graves. Assim, o ente privado, ao organizar um evento de alto risco sem internalizar os custos de sua mitigação, transfere para o Estado a responsabilidade financeira total por uma decisão comercial sua, consolidando a distorção alocativa discutida anteriormente.

Além disso, a aplicação da AREF demonstra que o policiamento especializado não é um serviço estático, mas sim uma operação dinâmica cujos custos variam conforme a inteligência produzida. Cada fase da metodologia adiciona camadas de complexidade que exigem diferentes unidades da Polícia Militar, cada qual com sua própria estrutura de custos logísticos e de pessoal. A compreensão deste processo é fundamental para fundamentar a proposta de ressarcimento, visto que o custo do policiamento não é aleatório, mas sim o resultado direto das ameaças e vulnerabilidades criadas pela própria natureza do espetáculo desportivo privado.

Portanto, a metodologia AREF fornece a base técnica necessária para a quantificação do esforço estatal, permitindo que a administração pública saia do campo das estimativas genéricas para o campo da precisão contábil e operacional. A determinação do risco vermelho na final da Libertadores de 2023 foi o fator determinante para a mobilização de 1.681 policiais militares, um número que só pôde ser alcançado mediante a utilização massiva do regime extraordinário, onerando o tesouro estadual de forma direta e imediata. A análise desta indução de custos é o passo inicial para a reformulação de políticas públicas que visem a justiça fiscal e a eficiência na alocação dos tributos pagos pela sociedade fluminense.

## **2.5 A Interseção entre Risco Operacional e Responsabilidade Orçamentária**

A convergência entre os protocolos de segurança e a gestão financeira do Estado revela uma tensão inerente ao modelo de prestação de serviço de segurança pública em ambientes de natureza privada. Conforme discutido, a segurança é um dever inalienável do Estado, mas sua prestação extraordinária, motivada por finalidades lucrativas, deve ser analisada sob o prisma da responsabilidade fiscal e da moralidade administrativa. A aplicação de ferramentas como a AREF demonstra que o custo público é uma função direta do risco

privado, criando um cenário onde o contribuinte subsidia a mitigação de ameaças que ele não provocou e das quais, muitas vezes, não auferem qualquer benefício.

Esta interseção exige que o gestor público considere não apenas a efetividade tática da operação, mas também o seu impacto sistêmico no orçamento da corporação. O emprego massivo de efetivo em regime de RAS para atender a um evento classificado como risco vermelho drena recursos que poderiam ser aplicados em outras áreas da segurança pública, como o patrulhamento em áreas de mancha criminal elevada ou o investimento em infraestrutura e tecnologia para o policiamento ostensivo ordinário. A ausência de um mecanismo de ressarcimento faz com que cada grande jogo de futebol represente uma perda de oportunidade orçamentária para o Estado.

A responsabilidade orçamentária, portanto, deve ser integrada ao planejamento das operações desportivas. A métrica do Custo Policial/Hora (CPH) proposta neste estudo surge como uma ferramenta essencial para essa integração, permitindo que o comando da corporação visualize o impacto financeiro real de suas decisões táticas induzidas pela análise de risco. Ao quantificar o valor da hora de cada agente empenhado, o Estado passa a ter subsídios técnicos para dialogar com as entidades organizadoras sobre a necessidade de compensação financeira pelos serviços prestados além da esfera da segurança pública universal.

Ademais, a vinculação entre risco e custo reforça a necessidade de uma maior responsabilização dos entes privados quanto à segurança interna e ao manejo de seus torcedores. Se o organizador do evento souber que o risco elevado da partida resultará em custos diretos de ressarcimento ao Estado, haverá um incentivo econômico real para que ele invista em medidas preventivas, como melhoria de infraestrutura, triagem eficiente de ingressos e contratação de segurança privada qualificada, visando reduzir a classificação de risco do evento e, conseqüentemente, o custo da operação policial. Este alinhamento de incentivos é fundamental para a promoção da eficiência alocativa preconizada pela Análise Econômica do Direito.

Em última análise, a segurança desportiva deve evoluir de um modelo de subsídio integral e acrítico para um modelo de corresponsabilidade fiscal, onde o risco operacional seja devidamente precificado e ressarcido. A transparência sobre o custo-hora do policiamento é o primeiro passo para essa transformação, garantindo que a administração pública atue em conformidade com os princípios da moralidade e da eficiência, protegendo o erário estadual enquanto cumpre sua missão constitucional de preservar a ordem pública. A final da Libertadores de 2023 serve como o paradigma necessário para demonstrar que a excelência operacional da PMERJ deve vir acompanhada de uma gestão orçamentária justa e sustentável.

A evolução institucional do BEPE, que consolidou doutrinas de vanguarda no trato de multidões, deve agora ser complementada por uma evolução normativa que regule o custeio dessas operações. O reconhecimento de que o policiamento em grandes eventos privados transborda a natureza de bem público puro e assume características de um serviço passível de ressarcimento é vital para a saúde financeira do Estado e para a equidade social na distribuição dos recursos de segurança. Este estudo fundamenta tal transição ao demonstrar a viabilidade técnica e a necessidade ética de cobrar pelo esforço extraordinário despendido pela Polícia Militar em favor da iniciativa privada desportiva.

Conclui-se, nesta seção teórica, que a arquitetura do policiamento em estádios no Rio de Janeiro é robusta em termos operacionais, mas frágil em termos de justiça fiscal. O subsídio estatal gratuito a eventos lucrativos representa uma anomalia que deve ser corrigida mediante a adoção de métricas de custeio transparentes e mecanismos administrativos de

compensação. A análise empírica que se seguirá nas próximas seções demonstrará como cada variável de risco aqui discutida se materializou em despesas reais para a Secretaria de Polícia Militar, reforçando a urgência de uma reforma no modelo de financiamento da segurança desportiva fluminense.

O arcabouço normativo e teórico estabelecido até aqui fornece a sustentação para a investigação prática dos dados financeiros. A transição para a metodologia e a análise de resultados permitirá confrontar as teorias de socialização de perdas e bens de clube com a realidade dos contracheques, escalas e ordens de serviço da PMERJ. O objetivo é oferecer não apenas um diagnóstico do problema, mas uma solução técnica fundamentada na eficiência, na moralidade e na preservação do interesse público.

### **3 METODOLOGIA**

Para responder à complexidade do problema proposto e garantir a robustez científica dos achados, este estudo adotou uma arquitetura metodológica rigorosa, de natureza descritiva e exploratória, com abordagem mista (qualitativa e quantitativa), estruturada em etapas lógicas de investigação que permitiram a triangulação dos dados. O rigor metodológico foi fundamental para converter dados operacionais brutos em indicadores financeiros auditáveis, capazes de fundamentar propostas de políticas públicas de ressarcimento para a Secretaria de Estado de Polícia Militar. A escolha por uma abordagem mista justifica-se pela necessidade de não apenas quantificar os custos, mas também compreender as percepções qualitativas dos gestores estratégicos envolvidos na tomada de decisão.

#### **3.1 Delineamento da Pesquisa e Estudo de Caso**

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso único, intrínseco e aprofundado, focando na final da Copa Libertadores da América de 2023, disputada entre Fluminense Football Club e Club Atlético Boca Juniors. O evento ocorreu em 4 de novembro de 2023, no icônico Estádio Jornalista Mário Filho (Maracanã). A escolha deste evento específico como unidade de análise justifica-se por sua magnitude ímpar, com público de quase setenta mil pessoas, sua complexidade de segurança, classificada como risco máximo na metodologia AREF devido à rivalidade internacional e aos incidentes prévios na cidade, e pelo volume extraordinário de recursos mobilizados.

Analisar o caso limite permite compreender as fragilidades e os custos ocultos de todo o sistema de segurança pública desportiva. O estudo de caso, neste contexto, não visa apenas a descrição de um evento isolado, mas a validação de uma métrica de custeio que possa ser replicada em outras operações de policiamento especializado. A profundidade da análise permitiu identificar variáveis que fogem ao patrulhamento ordinário, como a necessidade de policiamento montado, cães farejadores e suporte aéreo.

#### **3.2 Procedimentos de Coleta de Dados**

A coleta de dados foi realizada através de uma rigorosa triangulação de fontes primárias e secundárias, garantindo a confiabilidade e a validade das informações processadas. Realizou-se um levantamento documental institucional exaustivo via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta oficial de gestão documental do Estado do Rio de Janeiro. Foram acessados e analisados documentos oficiais da SEPM, tais como a Diretriz SEPM nº 038/2023, que estabeleceu o planejamento estratégico macro, a Ordem de Policiamento (Opol) nº 1177/2023, que detalhou a distribuição tática do efetivo, e as escalas de serviço detalhadas (Rostering) do BEPE e das diversas unidades de apoio envolvidas.

Os dados financeiros, essenciais para o cálculo de custos, foram extraídos do Caderno de Remunerações do Estado do Rio de Janeiro (referência setembro/2023) e das tabelas oficiais vigentes de Regime Adicional de Serviço (RAS), publicadas em Diário Oficial. A análise cruzada entre a presença física na escala e o valor remuneratório do posto ou graduação permitiu a precificação precisa do efetivo empregado no dia do evento. Este cruzamento de dados foi fundamental para separar o custo fixo (ordinário) do custo variável (extraordinário), conforme os objetivos específicos da pesquisa.

Complementarmente, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas em profundidade com atores estratégicos da segurança pública, detentores de notório saber sobre o tema. O corpo de entrevistados incluiu o Tenente-Coronel PM Vagner Ferreira Nascimento, ex-comandante do BEPE e responsável pelo planejamento inicial; o Tenente-Coronel Carlos Eduardo Monteiro, atual comandante da mesma unidade; o Coronel PM André Luiz de Souza Batista, Comandante do Comando de Operações Especiais (COE); e o Coronel PM Douglas de Castro Camargo, Coordenador do CPROEIS. Essas entrevistas forneceram a dimensão qualitativa necessária para interpretar os dados financeiros à luz da doutrina policial.

Também foram entrevistados oficiais superiores das Polícias Militares dos Estados da Bahia, São Paulo e Santa Catarina, visando obter dados para a análise de direito comparado e benchmarking de melhores práticas em modelos de ressarcimento. Visitas técnicas in loco foram realizadas na Coordenadoria de Assuntos Estratégicos (CAEs), na 1ª Seção do Estado Maior Geral (EMG-PM/1) e na Diretoria de Cadastro e Pagamento (DCP). Essas visitas permitiram compreender os fluxos administrativos internos e os meandros da execução orçamentária que não transparecem apenas na análise documental fria.

### **3.3 Construção da Métrica Custo Policial/Hora (CPH)**

Diante da inexistência de uma fórmula oficial padronizada na corporação para calcular o custo de operações específicas, desenvolveu-se um algoritmo de cálculo ad hoc para este estudo. A construção da métrica Custo Policial/Hora (CPH) para o serviço ordinário seguiu uma lógica de custo médio ponderado, conforme Equação (1).

$$Ch = Sm + Gopm / 720 \quad (1)$$

Onde: Ch representa o custo do policial por hora de trabalho efetivo; Sm representa a média salarial do posto ou graduação correspondente (base de 30 dias), incluindo soldo e vantagens fixas; Gopm representa a gratificação específica da unidade ou função, como gratificações de comando ou de tropa especial; O divisor 720 é o padrão de horas mensais (24 horas x 30 dias), utilizado como base para o cálculo da hora disponível do servidor militar em regime de dedicação exclusiva e disponibilidade permanente, conforme estatuto militar.

Para o cálculo do efetivo extraordinário, a metodologia foi direta: utilizou-se a tabela oficial de valores do Regime Adicional de Serviço (RAS), conforme legislação estadual vigente, que remunera o policial por turno de serviço (6, 8 ou 12 horas) em valores fixos e indenizatórios. O Custo Total do Evento foi obtido pelo somatório dos custos de pessoal (ordinário proporcional + extraordinário integral) acrescido dos custos diretos de alimentação suplementar, como kits lanche e hidratação, fornecidos pela corporação.

A escolha por uma métrica baseada em horas trabalhadas permite a comparação direta com os custos da segurança privada contratada pelo consórcio gestor do estádio. Além disso, o algoritmo permite a inclusão de gratificações específicas, garantindo que o custo reflita a real especialização da tropa mobilizada, como os agentes do BEPE, do Choque ou do BAC.

Esta precisão é vital para que o indicador seja aceito como base técnica em futuras negociações de convênios administrativos.

#### **4 RESULTADOS E ANÁLISE DETALHADA**

A aplicação rigorosa da metodologia proposta ao estudo de caso da final da Copa Libertadores da América de 2023 permitiu dissecar a estrutura de custos da operação de segurança pública, revelando a real dimensão do esforço estatal para viabilizar o evento privado. Os dados coletados e processados detalham o dimensionamento do efetivo, a composição financeira dos custos e a eficiência comparativa do modelo atual, expondo as entranhas orçamentárias da operação.

##### **4.1 Dimensionamento do Efetivo e Dependência do Regime Extraordinário**

A operação de segurança montada para a partida decisiva entre Fluminense e Boca Juniors mobilizou um contingente total impressionante de 1.681 policiais militares. A análise detalhada da natureza do vínculo operacional desses agentes no dia do evento revela uma dependência estrutural e preocupante da SEPM em relação à contratação interna de força de trabalho adicional para suprir demandas de grandes eventos. A fatura da segurança pública não se mostrou homogênea, variando drasticamente conforme a especialização e a qualificação da tropa mobilizada.

Ao decompor os dados brutos das escalas de serviço, observa-se uma hierarquia de custos que reflete a sofisticação tática exigida pelo nível de risco do evento. O Batalhão Especializado de Policiamento em Estádios (BEPE), unidade central e coordenadora da operação, mobilizou um efetivo total de 155 agentes especializados. Deste contingente, chama a atenção a alta densidade de oficiais superiores e intermediários, incluindo 2 Tenentes-Coronéis, 3 Majores e 9 Capitães. A presença massiva da cadeia de comando encarece significativamente o custo médio da hora-homem da unidade, dado que o valor da hora de um Oficial Superior no RAS é superior à de um Praça. O custo do BEPE, portanto, carrega o peso da gestão estratégica e da tomada de decisão crítica do evento.

Entretanto, a maior fatia do custo operacional não residiu na unidade especializada em estádios, mas no suporte de força bruta e controle de distúrbios civis. O Batalhão de Polícia de Choque (BPChq) e o Batalhão de Rondas Especiais e Controle de Multidão (RECOM) mobilizaram, somados, 156 policiais altamente equipados e treinados. A logística dessas unidades envolve custos ocultos não mensurados na métrica salarial básica, como o transporte de equipamentos pesados de controle de multidões (blindados, barreiras), armamento não letal e munições de impacto controlado.

A análise do Regimento de Polícia Montada (RPMont) ilustra outro aspecto fundamental do custo oculto operacional. Com 68 policiais montados empregados na operação, o custo contabilizado de vinte e seis reais e cinquenta e oito centavos por hora refere-se apenas ao salário do cavaleiro policial. Se considerado o custo de manutenção do equino, incluindo alimentação, serviços veterinários e transporte em caminhões apropriados para a zona do estádio, a hora-operacional dessa unidade específica é, na realidade, a mais onerosa de toda a operação, embora esse custo logístico raramente seja contabilizado nas planilhas simples de pessoal da corporação.

O mesmo raciocínio aplica-se ao Batalhão de Ações com Cães (BAC), que empregou 8 binômios (homem-cão) para varreduras de explosivos e detecção de ameaças. Por fim, a 1ª Seção do Estado Maior (PM1) mobilizou o número de 1.173 policiais, a vasta maioria composta por Cabos (626) e Sargentos (155) provenientes de diversas unidades

administrativas e operacionais para compor o cordão de isolamento externo. Este dado é crucial para a análise: ele demonstra que cerca de 69% de todo o efetivo da operação não era de unidades especializadas em estádios ou controle de distúrbios, mas sim de policiamento a pé generalista, retirado de suas folgas em unidades de área ou funções burocráticas.

Este cenário comprova que a segurança do evento é feita, majoritariamente, pela massa de manobra da corporação, paga via RAS, evidenciando a total dependência do modelo de contratação extraordinária de mão de obra para fechar a escala de serviço necessária. Conforme os dados extraídos das escalas de serviço e ordens de policiamento, a distribuição do efetivo se deu da seguinte forma percentual:

Efetivo Ordinário: apenas 252 policiais, representando 15% do total, atuaram dentro de sua escala regular de serviço. Estes agentes foram deslocados de suas funções rotineiras ou já pertenciam às escalas de plantão do BEPE e unidades de apoio no dia do jogo.

Efetivo Extraordinário (RAS): a vasta maioria, totalizando 1.429 policiais, o que corresponde a 85% do total, foi mobilizada através do Regime Adicional de Serviço (RAS). Essa desproporção alarmante de 85% de efetivo em RAS indica claramente que a corporação não possui sobra de efetivo ordinário suficiente para cobrir eventos de magnitude internacional, classificados como bandeira vermelha na escala AREF, sem comprometer o policiamento ostensivo nas manchas criminais da cidade ou sem recorrer massivamente ao pagamento de horas extras. O evento, portanto, exige uma mobilização que extrapola a capacidade operacional ordinária instalada, gerando um custo variável direto e imediato ao erário estadual, característica de uma demanda provocada artificialmente pelo calendário esportivo privado.

A distribuição espacial do efetivo reforça a complexidade da operação no perímetro urbano do Rio de Janeiro. Do total de agentes mobilizados via RAS, 97% (1.386 policiais) foram alocados na área externa do Estádio do Maracanã, focados no controle de acesso, barreiras de triagem, segurança viária e prevenção de confrontos nas ruas adjacentes, enquanto apenas 3% (43 policiais) reforçaram o policiamento interno. No cômputo geral, entre efetivo ordinário e extraordinário, 93% do contingente total atuou externamente.

Essa configuração reflete a doutrina de segurança integrada atual, onde a Polícia Militar prioriza a ordem pública no entorno, no conceito de o evento fora do evento, enquanto a segurança interna das arquibancadas é atribuída preponderantemente à segurança privada (stewards). A PMERJ atua no interior do recinto apenas como força de reserva tática para intervir em casos de colapso da segurança privada ou incidentes de grandes proporções. No entanto, mesmo atuando majoritariamente no exterior, o custo é gerado pela atração de público promovida pela partida.

#### **4.2 Composição Financeira dos Custos de Pessoal**

A aplicação da métrica de Custo Policial/Hora (CPH) desenvolvida nesta pesquisa permitiu converter o esforço operacional descrito acima em valores monetários tangíveis, auditáveis e transparentes. O custo total direto com pessoal para a operação foi apurado em R\$ 375.907,01 (trezentos e setenta e cinco mil, novecentos e sete reais e um centavo). A segmentação desse valor evidencia a onerosidade do modelo atual para o Tesouro Estadual e a desproporção entre o que se considera custo fixo e custo variável direto:

Custo do Efetivo Ordinário: R\$ 31.604,97, representando apenas 8% do custo total de pessoal. Este valor refere-se à alocação proporcional dos salários dos 252 agentes que já estariam em serviço naquela data, independentemente da realização do jogo.

Custo do Efetivo Extraordinário (RAS): R\$ 344.302,04, correspondendo a impressionantes 92% do custo total de pessoal. Este montante refere-se exclusivamente ao pagamento de gratificações por horas extras, em turnos de 6, 8 ou 12 horas, aos 1.429 policiais convocados especificamente para a final da Libertadores.

A predominância absoluta do custo com RAS, atingindo 92%, confirma a hipótese central deste estudo de que a segurança do evento não pode ser considerada um custo afundado ou *sunk cost* da estrutura de segurança pública, mas sim uma despesa extraordinária direta, imediata e discricionária. Se o evento não ocorresse, essa verba de mais de trezentos e quarenta mil reais não seria despendida pelo Estado e poderia ser alocada em outras ações de segurança pública ou economizada.

Adicionalmente aos custos de pessoal, a SEPM arcou com a logística de subsistência da tropa, que constitui um custo operacional direto inerente à mobilização. Dados da Diretoria de Abastecimento (DAbast) contabilizaram o fornecimento de 611 kits de alimentação suplementar, conhecidos como kit lanche, e 1.426 garrafas de água mineral, gerando uma despesa adicional direta de R\$ 8.350,55. Embora pareça um valor menor em comparação ao pessoal, representa recursos orçamentários que deixam de ser aplicados no patrulhamento ordinário.

Somando-se os custos de pessoal (R\$ 375.907,01) e alimentação (R\$ 8.350,55), o Custo Direto Total da operação para a Secretaria de Estado de Polícia Militar na final da Libertadores de 2023 alcançou o montante expressivo de R\$ 384.257,56 (trezentos e oitenta e quatro mil, duzentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e seis centavos). Este valor representa o subsídio estatal direto ao evento privado em uma única tarde de operação, sem considerar a depreciação de equipamentos de alto valor.

### **4.3 O Indicador Custo Policial/Hora e Comparativo de Eficiência**

Um dos resultados mais expressivos e úteis deste trabalho para a gestão pública fluminense é a definição do valor médio da hora de trabalho do policial militar em grandes eventos, métrica essencial para futuras negociações de ressarcimento ou convênios administrativos. Considerando o custo total da operação de R\$ 384.257,56 e o volume total de horas trabalhadas pelo efetivo, que somou 14.456 horas, obteve-se o valor de referência do indicador proposto:

Custo Policial/Hora = R\$ 26,58.

Este indicador permite uma análise comparativa direta e reveladora com o setor privado de segurança. Dados obtidos junto ao BEPE e ao consórcio Maracanã indicam que a segurança privada, composta pelos stewards contratados para o mesmo evento, teve um custo global de aproximadamente R\$ 470.000,00 para um total de 20.000 horas de serviço, resultando em um custo unitário de R\$ 23,50 por hora. A proximidade entre os valores de R\$ 26,58 (custo público) versus R\$ 23,50 (custo privado) revela dois aspectos cruciais para a análise econômica do problema.

Primeiramente, observa-se uma subvalorização do serviço público prestado. O custo horário do policial militar, que é um agente de Estado armado, investido de poder de polícia, submetido a rigorosa disciplina militar, formação acadêmica e treinamento tático especializado, está perigosamente próximo ao custo de um agente de segurança patrimonial desarmado e com formação técnica básica. Isso sugere fortemente que a métrica de R\$ 26,58 é conservadora, pois não incorpora custos indiretos de alta complexidade e valor agregado, como a depreciação de viaturas blindadas, combustível, manutenção de equinos, treinamento de cães, horas de voo de aeronaves e as exaustivas horas de planejamento estratégico do Estado-Maior.

Em segundo lugar, os dados apontam para a plena viabilidade de ressarcimento. Sob a ótica do organizador do evento, que atua como o cliente do serviço extraordinário, o custo da hora-policia não se mostra proibitivo ou discrepante da realidade de mercado. Se o Estado do Rio de Janeiro cobrasse o ressarcimento pelo valor de custo apurado nesta pesquisa, isso não representaria um ônus insuportável para os clubes ou confederações, visto que estas entidades já pagam valores muito similares à segurança privada para atuarem dentro do estádio. O argumento recorrente de que o ressarcimento inviabilizaria a realização do evento perde sustentação diante dessa paridade de custos demonstrada empiricamente.

#### **4.4 Percepções dos Gestores Estratégicos**

A dimensão qualitativa desta pesquisa, explorada através das entrevistas em profundidade com o alto comando da Polícia Militar, revela que a insustentabilidade do modelo atual de financiamento é um consenso tácito dentro da corporação. As falas dos gestores transcendem a mera questão orçamentária e apontam para uma crítica estrutural sobre o papel da Polícia Militar frente aos interesses privados lucrativos.

O Coronel PM André Luiz de Souza Batista, Comandante do Comando de Operações Especiais (COE), trouxe à tona uma distinção fundamental sobre a natureza do evento. Em seu depoimento, ele enfatizou que, embora a corporação possua unidades de excelência e doutrinas consagradas para o policiamento de grandes multidões, tratando-se de um evento particular com fins lucrativos evidentes, a presença ostensiva gratuita do Estado deveria se restringir ao perímetro público externo. Caso a presença fosse necessária internamente, ele argumentou que o custeio deveria ser integralmente suportado pelos organizadores. Essa declaração desafia a inércia administrativa ao questionar a legitimidade do emprego gratuito de tropas de elite em benefício do lucro privado.

O Tenente-Coronel Vagner Ferreira Nascimento, ex-comandante do BEPE e responsável pelo planejamento tático inicial da final, introduziu a variável da justiça social e percepção pública. Ao ser indagado sobre o custeio, ele argumentou pela necessidade imperiosa de garantir a igualdade de tratamento e a equidade fiscal, sugerindo uma revisão profunda da legislação para padronizar as atividades e o custeio em todo o estado. Sua fala denota uma preocupação com a isonomia operacional e com a transparência sobre por que o efetivo é tratado de forma distinta em termos de ressarcimento em comparação com outros serviços públicos.

O Coronel Fiorentini, com vasta experiência na transição do antigo GEPE para o atual modelo do BEPE, foi incisivo sobre a transparência fiscal como ferramenta para a mudança de paradigma. Ele afirmou categoricamente que estabelecer um número e um valor monetário claro é vital para mostrar à sociedade o total de dinheiro público investido para garantir a realização de um evento privado. Segundo o oficial, essa transparência é necessária para que medidas de segurança que permitam a redução do efetivo policial sejam aceitas socialmente e pelas entidades desportivas. Sua fala toca no ponto nevrálgico: a opacidade dos custos reais impede a pressão social por mudanças legislativas e orçamentárias.

Por fim, a visão técnica do Capitão Alexandre Tonassi, Chefe do Planejamento do BEPE, conecta diretamente a responsabilidade financeira ao poder decisório do ente privado. Segundo ele, é mais equitativo atribuir ao clube mandante ou organizador a responsabilidade financeira total, visto que é o clube quem define as variáveis críticas que induzem o custo: o preço dos ingressos, a quantidade colocada à venda e a disposição das torcidas no estádio. Se o clube decide vender 69 mil ingressos para maximizar seu lucro de

bilheteria, ele automaticamente maximiza o custo da segurança pública. Pela lógica de que quem auferir o bônus financeiro deve arcar com o ônus operacional, o ressarcimento torna-se um imperativo de justiça administrativa e fiscal.

## **5 DISCUSSÃO**

Os resultados quantitativos obtidos nesta investigação, quando analisados à luz da robusta teoria econômica e das entrevistas qualitativas realizadas com os gestores estratégicos da corporação, apontam de forma inequívoca para a insustentabilidade e para a irracionalidade do atual modelo de financiamento da segurança em grandes eventos desportivos no Estado do Rio de Janeiro. A análise demonstra que o paradigma vigente não atende aos princípios de eficiência alocativa e justiça fiscal necessários para a gestão de recursos públicos escassos.

### **5.1 A Socialização das Perdas e a Iniquidade Fiscal no Esporte**

Os dados processados corroboram empiricamente a aplicação da clássica teoria da socialização das perdas, formulada por Furtado (2003, p. 120), ao contexto contemporâneo da segurança pública fluminense. O Estado do Rio de Janeiro despendeu o montante aproximado de trezentos e oitenta e quatro mil reais de recursos públicos diretos e imediatos para viabilizar operacionalmente um evento que gerou uma receita bruta de bilheteria superior a trinta e um milhões de reais. Essa disparidade de magnitudes financeiras, onde o custo público direto representa apenas cerca de 1,2% da receita bruta auferida pela entidade organizadora, evidencia uma distorção alocativa grave, sistêmica e injustificável sob a ótica da moralidade administrativa.

Enquanto os lucros extraordinários do espetáculo são integralmente privatizados pela confederação organizadora e pelos clubes participantes, os custos operacionais da segurança pública, que constituem insumo essencial e indispensável para a realização física do espetáculo, são socializados com o contribuinte fluminense. Como argumentam Albuquerque e Matias (2010, p. 472), a tributação deve guardar correspondência direta com o retorno em serviços públicos universais para a coletividade. Quando recursos orçamentários escassos são desviados de sua finalidade ordinária para subsidiar a operação de um evento de luxo, acessível a uma parcela restrita da população, rompe-se o pacto de equidade fiscal que deve reger o Estado. O cidadão que aguarda pelo atendimento de uma viatura em um bairro periférico ou em uma mancha criminal elevada está, ainda que indiretamente, subsidiando a segurança de um torcedor estrangeiro ou de um turista na arena desportiva.

A predominância absoluta do pagamento de pessoal via Regime Adicional de Serviço, que atingiu 92% do custo total de pessoal na final da Libertadores de 2023, confirma que a segurança de grandes jogos não é um custo fixo ou inevitável da estrutura de segurança, mas sim uma demanda extraordinária provocada. Não se trata da manutenção ordinária da ordem pública em condições normais de temperatura e pressão, mas sim de uma contratação extraordinária de força de trabalho estatal para atender a um pico de demanda gerado artificialmente por interesse privado. Na prática, o Estado do Rio de Janeiro atua como uma agência de locação de mão de obra de segurança altamente especializada e subsidiada pela coletividade.

### **5.2 Percepção dos Gestores e a Especialização do BEPE**

As entrevistas realizadas com os comandantes e ex-comandantes da Polícia Militar reforçam a necessidade urgente de revisão do modelo, embora todos tenham destacado a excelência operacional alcançada pela corporação nos últimos anos. O Tenente-Coronel Ferreira e o Tenente-Coronel Monteiro, respectivamente ex e atual comandante do BEPE, enfatizaram que a unidade é hoje uma referência internacional em policiamento de estádios, possuindo doutrina própria e técnicas de vanguarda. Contudo, ambos reconheceram a complexidade crescente da gestão de custos e riscos em um cenário de restrição orçamentária severa no estado.

O Coronel Fiorentini, ator central na transição do antigo GEPE para o modelo moderno do BEPE, destacou que a implementação da metodologia de análise de risco AREF foi um divisor de águas institucional, permitindo justificar tecnicamente o emprego do efetivo e evitar o uso político da tropa. No entanto, ele ressaltou que a questão orçamentária permanece como uma tensão não resolvida, funcionando como um dreno constante de recursos que poderiam ser aplicados em outras frentes operacionais. A análise comparada com outras unidades da federação revela que o excepcionalismo fluminense, caracterizado pela ausência total de cobrança ou ressarcimento, constitui uma anomalia administrativa no cenário nacional.

### **5.3 Análise Comparada: Lições de Outros Estados Brasileiros**

Os dados coletados junto às polícias militares coirmãs demonstram que modelos de ressarcimento já são uma realidade consolidada em outros estados, operando com segurança jurídica e trazendo benefícios tangíveis para a gestão da segurança pública. No caso da Bahia, o modelo da Taxa de Prestação de Serviços (FEASPOL) apresenta um nível de maturidade institucional que deve servir de norte para reformas no Rio de Janeiro. Segundo o Tenente-Coronel Francisco Menezes, do BEPE baiano, a cobrança não possui apenas um caráter arrecadatório, mas sim um efeito estruturante e pedagógico sobre os clubes.

A inteligência do modelo baiano reside no incentivo econômico correto: ao onerar o clube pelo uso da polícia militar, a corporação induziu a modernização e a responsabilização dos entes privados. Os clubes baianos, visando reduzir as taxas pagas ao estado, passaram a contratar massivamente segurança privada para as áreas VIP e de circulação interna, permitindo que a Polícia Militar se concentre apenas no policiamento de choque e nas áreas críticas de risco real. Houve, portanto, uma substituição eficiente de fatores de produção de segurança, desonerando o Estado sem comprometer a ordem pública.

Em São Paulo, a Lei Estadual nº 15.266/2013 institucionalizou a cobrança de taxas com base na Unidade Fiscal do Estado (UFESP), cobrando não apenas o salário, mas também os custos administrativos da operação. O valor de referência paulista, que chega a ser o dobro do calculado neste estudo para o Rio de Janeiro, sugere que o Estado de São Paulo já internalizou em seus cálculos os custos de depreciação de equipamentos, logística e administração que a PMERJ ainda absorve como fundo perdido. Além disso, o modelo paulista vincula a taxa ao exercício do poder de polícia fiscalizatório, o que confere robustez jurídica à cobrança e evita questionamentos sobre bitributação.

Por outro lado, a experiência de Santa Catarina serve como uma lição aprendida sobre os riscos de um desenho de política pública inadequado. O Major Rudolf Fischer relatou que, embora exista uma taxa, ela é cobrada como um valor fixo desatualizado, o que a torna irrisória frente aos custos reais da operação contemporânea. O Major Anderson Ubiratan complementou alertando que a taxa catarinense desconsidera gastos variáveis essenciais, resultando em uma arrecadação que não cobre o rombo operacional gerado pela partida.

Essa evidência é crucial para o Rio de Janeiro: qualquer mecanismo de ressarcimento deve prever cláusulas de indexação automática e revisão periódica da planilha de custos.

Sobre a distinção entre custos internos e externos ao estádio, o Coronel Luiz Octávio, Comandante do CPE, foi categórico ao afirmar que tal separação é fluida e operacionalmente irrelevante para fins de custeio. Ambos os efetivos trabalham de forma integrada e sistêmica para garantir a segurança do mesmo público pagante e do mesmo evento lucrativo. Esta visão sustenta a tese de que o ressarcimento deve contemplar a totalidade da operação, uma vez que o caos no entorno urbano é causado diretamente pela atração de público promovida pela atividade privada.

#### **5.4 Proposta de Solução: O Convênio Administrativo via CPROEIS**

Diante da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2692, que veda a criação de taxas específicas para a segurança pública essencial, a via tributária tradicional apresenta-se como juridicamente insegura para o estado. Contudo, a solução administrativa fundamentada na celebração de Convênios ou Termos de Cooperação Técnica apresenta-se como uma alternativa viável, flexível e juridicamente robusta.

O Coronel Camargo, coordenador do CPROEIS, apontou um caminho administrativo claro para a solução do impasse. A alteração do Decreto Estadual nº 43.131/2011, que regula o Programa Estadual de Integração na Segurança (PROESP), poderia permitir que as entidades desportivas figurem formalmente como convenientes oficiais. Nesse modelo, o clube mandante solicitaria o policiamento extraordinário necessário para o evento e pagaria diretamente o valor correspondente ao Regime Adicional de Serviço (RAS) ao Estado ou a um fundo específico de reaparelhamento da corporação.

Essa proposta, amplamente endossada pela área técnica de planejamento do BEPE, alinha os incentivos econômicos de forma correta e justa. O clube, que é o detentor do lucro e possui o poder decisório sobre a organização do espetáculo, passa a internalizar o custo da segurança como parte integrante de sua despesa operacional ou OPEX. Tal medida promove justiça fiscal sem ferir o princípio constitucional da segurança pública como dever do Estado, uma vez que o comando tático da operação, a doutrina aplicada e o controle da força permanecem sob a égide estrita e soberana da Polícia Militar. O Estado fornece a sua expertise técnica e a sua força legal, enquanto o ente privado fornece o financiamento necessário para a operação extraordinária que a sua própria atividade econômica causou.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo, ao investigar de forma detalhada os custos públicos do policiamento na final da Copa Libertadores da América de 2023, cumpriu integralmente o objetivo de mensurar, com uma precisão até então inédita na literatura local, o impacto financeiro real de grandes eventos desportivos no erário do Estado do Rio de Janeiro. A análise técnica e financeira demonstrou que a operação gerou um custo direto de R\$ 384.257,56, valor este que foi financiado majoritariamente, em 92% dos casos, através de verbas extraordinárias de RAS pagas integralmente pelo contribuinte comum para dar suporte a uma atividade privada de interesse restrito e alta lucratividade.

A métrica inédita desenvolvida nesta pesquisa, o Custo Policial/Hora (CPH), estabeleceu o valor de R\$ 26,58 como a base referencial mínima para o custo horário do policial militar em grandes eventos. Este valor, que se mostrou extremamente competitivo e próximo aos valores praticados pelo mercado de segurança privada, revela a total viabilidade econômica de um futuro mecanismo de ressarcimento por parte dos organizadores. Conclui-se,

portanto, que o atual modelo fluminense configura uma socialização de perdas insustentável, injusta e tecnicamente superada por outros estados da federação.

A segurança pública, entendida como um bem escasso e essencial para a coletividade, não deve continuar a subsidiar lucros privados extraordinários em detrimento do policiamento ordinário preventivo da sociedade. As experiências de sucesso observadas na Bahia e em São Paulo demonstram que é plenamente possível implementar mecanismos de compensação financeira que não apenas desoneram o erário, mas também racionalizam o uso da força policial e incentivam o investimento privado em tecnologias de segurança.

Como recomendação de política pública imediata, este estudo sugere a urgente revisão normativa para permitir a celebração de convênios de ressarcimento entre a Secretaria de Estado de Polícia Militar e as entidades desportivas organizadoras, utilizando para tanto o instrumento jurídico e administrativo já existente do CPROEIS. Tal medida promoveria de forma imediata a responsabilidade fiscal, a transparência pública e a moralidade administrativa exigida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Ressalta-se, por fim, que a métrica aqui apresentada é deliberadamente conservadora e baseada em dados auditáveis de pessoal e subsistência direta. Estudos futuros devem aprofundar esta análise incorporando os custos indiretos de alta complexidade que não foram integralmente mensurados nesta etapa, tais como a depreciação acelerada de viaturas blindadas, o consumo de combustível em grandes deslocamentos, as horas de voo de aeronaves tripuladas e remotamente pilotadas, bem como a manutenção técnica de semoventes. A inclusão destas variáveis certamente elevará o valor real da hora de trabalho policial a ser ressarcida, fortalecendo ainda mais o argumento técnico e ético pela cobrança justa dos serviços extraordinários prestados pela PMERJ em favor da iniciativa privada desportiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA (ABIN). **Metodologia AREF**: avaliação de riscos em estádios de futebol. Brasília: ABIN, 2019.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA (ABIN). **Retrospectiva ABIN 25 anos**: estádios de futebol – entenda o uso da metodologia de avaliação de riscos da ABIN. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/abin>>. Acesso em: 1 abr. 2025.

ALBUQUERQUE, Ana Paula Martins; MATIAS, João Luis Nogueira. Tributação e escolhas públicas à luz da análise econômica do direito. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, v. 1, p. 468-479, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. **Institui a Lei Geral do Esporte**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

CNN BRASIL. **Boca x Fluminense**: final da Libertadores registra maior renda do futebol brasileiro. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

COSENZO, Eliano Jorge Luiz; BACHTOLD, Felipe. **Taxa da PM criticada por clubes de São Paulo**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2014/08/1498937-taxa-da-pm-criticada-por-clubes-de-sp-nao-e-paga-em-outros-estados.shtml>> Acesso em: 25 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GOMES, Camila Souza; SOUSA, Raquel de Oliveira. Violência em jogo: um panorama sobre o Batalhão Especializado de Policiamento em Estádios e sua relação com as torcidas cariocas. **Sociologias Plurais**, [S. l.], v. 7, n. 3, 2021. DOI: 10.5380/scplpr.v7i3.82253. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/scplpr/article/view/82253>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). **Por que os recursos arrecadados no Brasil não retornam à população**. 2022. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br>>. Acesso em: 31 mar. 2025.

JESUS, Ana Margarida Matias Leal de. **Instrumento de contabilização do custo do policiamento de grandes eventos**: estudo exploratório. Relatório Final do 2º Curso de Comando e Direção Policial (TCC). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.26/34657>> Acesso em: 23 jan. 2025.

RABAY, Nader Mussa Salameh; MUNHOZ, Cristiano. Gestão da polícia ostensiva em eventos esportivos: contraprestação ao policiamento em jogos de futebol no Rio Grande do Sul. **Pro Lege Vigilanda**, v. 1, n. 1, p. 46-97, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.esbm.org.br/index.php/prolegevigilanda/article/view/10/5>> Acesso em: 23 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 43.131, de 11 de agosto de 2011. **Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Segurança nos Serviços Públicos em Regime de Concessão (PROESP)**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/44740>> Acesso em: 23 jan. 2025.

SANTOS, Rodrigo Ferreira de Oliveira. **Gastos estaduais em segurança pública, policiamento e sistema prisional**: uma análise pela economia do crime. 2023. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/49924>>. Acesso em: 23 jan. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR. **Diretriz SEPM nº 038/23**. Rio de Janeiro: Boletim da PMERJ nº 189, 04 out. 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR (SEPM). Resolução SEPM nº 112, de 08 de julho de 2019. **Aprova o Regimento Interno do Batalhão Especializado de Policiamento em Estádios**. Rio de Janeiro, DOERJ nº 125, 08 jul. 2019.

SOUSA, Raquel de Oliveira. **Batalhão Especializado de Policiamento em Estádios**: conhecendo melhor este núcleo especializado da Polícia Militar do Rio de Janeiro. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UERJ, 2021. Disponível em: <<https://lav-uerj.org/wp-content/uploads/2022/05/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Raquel-de-Oliveira-Sousa-2021-1.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2025.

SOUZA, Fábio Santos de; MARCHEZINE, Sóstenes. (Coord.) **Marco de segurança no futebol**: guia de recomendações para atuação das forças de segurança pública em Praças Desportivas. Brasília, Ministério da Justiça e Ministério dos Esportes, 2016. Disponível em: <[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/guia-futebol\\_web.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/guia-futebol_web.pdf)> Acesso em: 1 abr. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2692**. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília: Diário de Justiça Eletrônico, 04 out. 2022.

UBIRATAN, Anderson; PEREIRA-GUIZZO, Camila de Souza; SENNA, Valter de. Experiência do Batalhão Especializado de Policiamento de Eventos para a segurança pública no futebol em Salvador. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP (LEVS/UNESP)**, Marília, n. 13, maio/2014, p. 180-186. Disponível em: <[http://biblioteca.pm.ba.gov.br/images/TTP/experiencia\\_do\\_batalho\\_especializado\\_de\\_policiamento\\_de\\_eentos\\_para\\_segurana\\_pblica\\_no\\_futebol\\_em\\_salvador.pdf](http://biblioteca.pm.ba.gov.br/images/TTP/experiencia_do_batalho_especializado_de_policiamento_de_eentos_para_segurana_pblica_no_futebol_em_salvador.pdf)> Acesso em: 23 jan. 2025.

## OS DESAFIOS DA COMUNICAÇÃO INTERNA NA SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR

### THE CHALLENGES OF INTERNAL COMMUNICATION IN THE STATE SECRETARY OF MILITARY POLICE

AUTORES

DOUGLAS MAURÍCIO DA SILVA  
BRUNA HELENA HENRIQUE DE SOUZA  
LUIZ FERNANDO SILVA DOS SANTOS  
ANDRE LUIS SANTOS DE AGUIAR

#### RESUMO

Este estudo apresenta os desafios da comunicação interna, na Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM). Falhas na comunicação interna constituem problemas institucionais, pois estão relacionados diretamente ao cumprimento das atividades administrativas e operacionais. Óbices nos fluxos de comunicação com a transmissão de informações imprecisas, e por vezes a falta destas, levam os policiais militares a trabalharem baseados no empirismo, distanciando-se dos procedimentos técnicos, e por vezes legais, sem haver um *feedback* por parte do efetivo, para saber se as determinações foram recebidas ou compreendidas. Assim, o objetivo foi apresentar os aspectos da comunicação interna, no âmbito da SEPM, em relação aos meios utilizados, e os aspectos estruturais das Seções de Comunicação Social, com vistas ao cumprimento do Plano Estratégico da Corporação e do Plano Geral de Comunicação Social. Foram utilizadas para isso pesquisas bibliográfica, descritiva e documental, com amostragem não probabilística, com coleta de dados de levantamento bibliográfico, análise documental, questionários com questões fechadas, tendo como participantes policiais militares, e entrevistas padronizadas com os três últimos Coordenadores de Comunicação Social da Polícia Militar. O resultado evidenciou que o principal meio de comunicação interna na SEPM é o aplicativo *WhatsApp*, e que as principais dificuldades apresentadas para desenvolvimento da comunicação, no âmbito das Unidades, são a falta de tempo para priorizar as atividades, e a falta de pessoal qualificado na área. Desta forma, conclui-se que o fortalecimento das Seções de Comunicação Social, a promoção de reuniões temáticas com o efetivo e a reestruturação do canal informativo “InforMike” são medidas de melhoria da comunicação interna, representando ganhos institucionais, uma vez que contribuem para o aprimoramento das atividades desenvolvidas, o alinhamento estratégico dos objetivos, o alcance de resultados benéficos à Instituição e à sociedade fluminense. (RESUMO EXTENSO E MUITO DETALHADO, DEVE SER REDUZIDO. IMPORTANTE DIZER O PERÍODO QUE A PESQUISA FOI REALIZADA.)

**Palavras-chave:** Comunicação Interna. Secretaria de Estado de Polícia Militar. Plano Estratégico. Plano Geral de Comunicação Social. Seções de Comunicação Social.

#### ABSTRACT

This study presents the challenges of internal communication at the State Secretariat of the Military Police (SEPM). Failures in internal communication constitute institutional problems, as they are directly related to the fulfillment of administrative and operational activities. Obstacles in communication flows with the transmission of inaccurate

information, and sometimes the lack thereof, lead military police officers to work based on empiricism, distancing themselves from technical and sometimes legal procedures, without feedback from the staff, to know if the determinations were received or understood. Thus, the objective was to present aspects of internal communication, within the scope of SEPM, in relation to the means used, and the structural aspects of the Social Communication Sections, with a view to complying with the Strategic Plan of the Corporation and the General Plan for Social Communication. Bibliographical, descriptive and documental research was used for this, with non-probabilistic sampling, with data collection from bibliographical survey, documental analysis, questionnaires with closed questions, with military police as participants, and standardized interviews with the last three Social Communication Coordinators of the Military police. The result showed that the main means of internal communication at SEPM is the WhatsApp application, and that the main difficulties presented for the development of communication, within the scope of the Units, are the lack of time to prioritize activities, and the lack of qualified personnel in the area. In this way, it is concluded that the strengthening of the Social Communication Sections, the promotion of thematic meetings with the staff and the restructuring of the “InforMike” information channel are measures of improvement of the internal communication, representing institutional gains, a since they contribute to the improvement of the activities carried out, the strategic alignment of objectives, the achievement of beneficial results for the Institution and society in Rio de Janeiro.

**Keywords:** Internal communication. Secretary of State for Military Police. Strategic plan. General Social Communication Plan. Social Communication Sections.

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar os desafios da comunicação interna, na Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM). Institucionalmente, tem-se a ideia que publicado no Boletim da Polícia Militar, os assuntos são conhecidos por todos os policiais militares, uma vez que a sua leitura se torna obrigatória, não sendo admitidas alegações de desconhecimento por parte do efetivo.

Tem-se a mesma percepção com as informações que tramitam em aplicativos de mensagens e nas mídias sociais de maneira descendente, em que não se tem um *feedback* por parte da tropa, dificultando assim a mensuração qualitativa dos resultados alcançados.

Observa-se que os policiais militares, em parte, encontram dificuldades em reconhecer a identidade organizacional, por desconhecimento da missão, da visão, dos valores e dos objetivos da Corporação, comprometendo assim o desenvolvimento das atividades operacionais e administrativas.

Acrescenta-se a esses pontos, a percepção de que as Seções de Comunicação Social atuam basicamente na organização de eventos sociais, sendo chefiadas, comumente, pelos Oficiais PM mais modernos das Unidades, que acumulam as funções de relações públicas com outras funções operacionais e administrativas, dando, geralmente, reduzida atenção às atividades de comunicação social.

Diante esses aspectos, foram realizadas pesquisas bibliográfica, descritiva e documental, com amostragem não probabilística, com coleta de dados de levantamento bibliográfico, análise documental, questionários com questões fechadas, através de formulário da plataforma digital *Google Forms*, tendo como participantes policiais militares, das Seções de Comunicação Social, e entrevistas padronizadas com os três últimos gestores da Comunicação Social da Corporação.

Os resultados apresentados evidenciaram que o aplicativo *WhatsApp* é o principal meio de comunicação interna na SEPM, que as principais dificuldades apresentadas pelos Chefes de Seção de Comunicação Social para desenvolvimento da comunicação, no âmbito das Unidades, são a falta de tempo para priorizar a Seção, e a falta de pessoal qualificado na área de comunicação social. Neste contexto, nas pesquisas realizadas, a maioria dos participantes avaliam a comunicação interna na SEPM como boa/regular. Há de se considerar que essa análise pode ser fruto de uma percepção subjetiva acerca da melhoria na comunicação pela praticidade provocada pelo uso do *WhatsApp*. No entanto é preciso refletir sobre a qualidade dessa comunicação: ela é efetiva, permitindo ao interlocutor o *feedback* ou tornou-se um repositório de comunicados?

Ao final, com base no diagnóstico traçado, as propostas apresentadas visam à melhoria da comunicação interna, no âmbito da SEPM, uma vez que representam ganhos e agregam valores à Corporação, aprimorando os processos e as atividades desenvolvidas, promovendo o alinhamento estratégico aos objetivos institucionais, a busca de resultados positivos e sólidos em benefício da sociedade fluminense.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A comunicação se apresenta em diversos formatos, nas organizações. De um lado, é desenvolvido um conjunto comunicativo técnico, instrumental, burocrático e normativo. Do outro lado, desenvolve-se uma comunicação expressiva, com foco nas habilidades e capacidades comportamentais, pelo qual o fenômeno comunicacional se dá no interior das organizações, considerando os contextos político, social e econômico (TORQUATO, 2015, p.10; KUNSCH, 2016, p.44).

Tais aspectos mostram a função estratégica da comunicação, considerando assim as questões humanas e agregando valores à organização, ajudando ainda na valorização das pessoas, no cumprimento da missão, no alcance dos objetivos e na fixação dos princípios inegociáveis (KUNSCH, 2016, p.45).

Neste sentido, entende-se a comunicação organizacional como o processo pelo qual ocorre o fenômeno comunicacional das organizações, a partir das análises do sistema, do funcionamento e do processo de comunicação entre a organização e seus públicos, envolvendo quatro modalidades de comunicação: a institucional, a administrativa, a mercadológica e a interna. Essas modalidades compõem a comunicação organizacional integrada, que leva em conta aspectos humanos que agregam valores às organizações, tendo como foco a valorização das pessoas e o cumprimento das missões (KUNSCH, 2016, p. 45, HASWANI, 2016, p.104).

Por comunicação institucional, entende-se aquela com fins à construção da imagem e da identidade organizacional, para compreensão das ações desenvolvidas pela organização, por parte de seus diversos públicos, através de atividades nas áreas de propaganda, relações públicas e assessoria de imprensa (HASWANI, 2016, p.107).

Já a comunicação administrativa tem como foco permitir a viabilização do sistema organizacional, através de fluxos e redes, fazendo fluir a comunicação entre os diversos níveis hierárquicos e o controle dos procedimentos administrativos, por meio de manuais, regulamentos e normas internas (HASWANI, 2016, p.108).

Relacionadas às atividades de mercado, emprego das estratégias de publicidade, propaganda e *marketing*, a comunicação mercadológica atende às demandas de valorização da marca, divulgação de produtos e aumento de receita (HASWANI, 2016, p. 107).

E por fim, sob influência direta da comunicação administrativa, a comunicação interna se constitui estrategicamente como um conjunto de ações voltadas ao público interno, operacionalizando-se ainda como o somatório de esforços concentrados nos fluxos, redes, canais e ferramentas de comunicação, que constroem as relações entre a organização e seus membros (HASWANI, 2016, p. 108, CERANTOLA, p.215).

Podemos também definir a comunicação interna como o conjunto de atividades desenvolvidas e coordenadas por uma organização com vistas à informação, à educação, à mobilização e à manutenção dos laços, tendo como base os valores que devem ser compartilhados e reconhecidos por aqueles potenciais colaboradores da construção de uma boa imagem institucional, que se dá por meio de uma comunicação administrativa eficaz. (CURVELLO, 2012, p.22).

Neste contexto, com vistas ao melhor desempenho destas comunicações, faz-se importante compreender os fluxos de comunicação: o fluxo descendente, o fluxo ascendente e o fluxo lateral (TORQUATO, 2015, p. 69).

O fluxo de comunicação descende, que se dá verticalmente, segue o padrão hierárquico, em que as instruções, normas e procedimentos saem do escalão superior, com vistas as bases organizacionais, para assegurar o correto desempenho das atividades desenvolvidas de acordo com as atribuições de cada agente.

Já o fluxo de comunicação ascendente, que assim como o anterior se dá na direção vertical, ocorre pelo processo funcional das informações oriundas dos funcionários que compõem a base da organização, em direção ao escalão superior desta mesma organização.

E por fim, o fluxo de comunicação lateral, na direção horizontal, que atende à comunicação entre os pares ou os funcionários de mesmo nível funcional, capaz de colaborar para o bom desempenho da comunicação dentro da organização.

Deste modo, os fluxos de comunicação descendente, ascendente e lateral relacionam-se aos canais formais de comunicação estrutural, presentes no exercício de procedimentos regulamentados, em normas publicadas, no âmbito da organização.

Todo esse processo de comunicação interna se operacionaliza por meio de redes formais e informais, sendo a primeira relacionada aos instrumentos oficiais nos fluxos descendentes e ascendentes, que tem como finalidade o funcionamento eficiente da organização, e a segunda relacionada às expressões e manifestações dos funcionários da organização sem o controle da administração, que tem como ponto positivo a disseminação de informações pertencentes à rede formal, e como ponto negativo os riscos de desinformação com mensagens desconexas e desalinhadas à organização (TORQUATO, 2015, p. 80).

Desta forma, as estratégias para desenvolvimento da comunicação interna passam pelo uso adequado e correto dos fluxos de comunicação, voltando-se para o público interno, na busca de informações que alcancem resultados eficientes e eficazes, diante os desafios apresentados, adequados aos conhecimentos técnicos e à visão, à missão, aos valores e aos objetivos da organização.

### **3 METODOLOGIA**

Como metodologia, o estudo se valeu de pesquisas bibliográfica, descritiva e documental, com amostragem não probabilística, com coleta de dados de levantamento bibliográfico, análise documental, questionários com questões fechadas, através de formulário da plataforma digital *Google Forms*, tendo como participantes policiais militares, das Seções de Comunicação Social e do efetivo de modo geral, e entrevistas padronizadas com gestores da Comunicação Social na Polícia Militar.

As pesquisas bibliográfica, descritiva e documental, a análise documental da SEPM foram realizadas a partir da leitura de obras voltadas à comunicação organizacional estratégica, assim como do Plano Estratégico da SEPM, para os anos de 2020 a 2024, e do Plano Geral de Comunicação Social para o ano de 2023.

Neste caminho, foram realizadas pesquisas *in loco* na Coordenadoria de Comunicação Social (CComSoc), Unidade responsável pela gestão da comunicação social no âmbito da SEPM, e de dados referentes aos trabalhos realizados pelas Seções de Comunicação Social das Unidades da Corporação.

Para melhor formação do diagnóstico, foram realizadas pesquisas com questões fechadas, de formulário digital da plataforma *Google Forms* enviado para policiais militares, pelo aplicativo *WhatsApp*, com 552 (quinhentos e cinquenta e dois) respostas, correspondente a 1,3% (um inteiro e três décimos percentuais) do efetivo da Corporação, que de acordo com consulta realizada na plataforma do Sistema de Administração de Pessoal (SISPES) é de 43.496 (quarenta e três mil, quatrocentos e noventa e seis) policiais militares, assim como enviado para os Chefes das Seções de Comunicação Social das Unidades, com o retorno de 59 (cinquenta e nove) respostas das Unidades existentes, dentre as 110 (cento e dez) existentes.

Por fim, foram realizadas entrevistas presenciais com os 03 (três) últimos gestores de comunicação social da Polícia Militar, agendadas no horário do expediente administrativo, nas Sedes das Unidades em que estão lotados atualmente, com perguntas direcionadas referentes aos desafios da comunicação interna, no início das respectivas gestões, assim como de pontos retirados nas pesquisas realizadas.

## **4 RESULTADOS ALCANÇADOS**

Para compreensão dos desafios da comunicação interna na SEPM, faz-se necessário um breve diagnóstico das atividades desenvolvidas, a partir da análise de documentos e dados obtidos nas pesquisas realizadas.

### **4.1 O Plano Estratégico**

Publicado em dezembro de 2019, com o título “O futuro é o que nos guia: Plano Estratégico 2020-2024”, o Plano Estratégico da SEPM apresenta como objetivo principal a orientação das ações dos setores estratégicos e táticos da Corporação, apresentando a identidade organizacional da SEPM, a partir da definição dos conceitos relacionados à missão (razão de existir), à visão (onde se almeja chegar) e aos valores (princípios inegociáveis) (PMERJ, 2019, p. 15-18).

Observam-se os conceitos de comunicação administrativa, base para uma boa comunicação interna, na revisão e na reestruturação das normatizações das Unidades da Polícia Militar, como a padronização do fluxo de gestão de projetos, o aprimoramento da gestão e do controle dos processos administrativos, a uniformização dos procedimentos e técnicas de ensino, a atualização das normas e da doutrina da atividade de inteligência, a atualização de normas e regulamentos internos e o aperfeiçoamento dos processos administrativos com o trato do material bélico (PMERJ, 2019, p. 64-72).

Por fim, observa-se também a preocupação com os conceitos de comunicação interna no aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia, informação e comunicação, como o aprimoramento de mecanismos de controle interno na gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais, a integração de todos os sistemas usados na Corporação, a implantação do Sistema PMERJ *Mobile* (PMERJ, 2019, p. 84-86).

#### 4.2 - O Plano Geral de Comunicação Social

Publicado no Boletim da PM nº 029, de 10 de fevereiro de 2023, o Plano Geral de Comunicação Social da SEPM, para o ano de 2023, visa ao desenvolvimento da comunicação social, obedecendo as instruções doutrinárias da Polícia Militar (PMERJ, 2023, p. 108).

Neste sentido, verifica-se que o documento traça estratégias voltadas à comunicação interna como a manutenção do sistema de comunicação social integrado às Seções de Comunicação Social, para alinhamento das ações estratégicas (PMERJ, 2023, p. 109).

Dentre as missões atribuídas às Unidades da Corporação com foco no público interno, através das Seções de Comunicação Social, o documento apresenta a preocupação em manter o efetivo informado das ações e resultados alcançados pela Corporação e por sua Unidade de lotação (PMERJ, 2023, p. 112).

Desta forma, da análise do Plano Geral de Comunicação Social, constata-se que as Unidades devem aprimorar as ações voltadas ao público interno como o reforço dos canais de comunicação interna, para informar o efetivo dos objetivos estratégicos, metas e resultados obtidos pela Unidade e pela Corporação em geral.

#### 4.3 O “InforMike”

Publicado no Boletim da PM nº 127, de 15 de julho de 2019, o “InforMike” foi criado como um novo canal de comunicação voltado para o público interno, com o objetivo de repassar informações institucionais de interesse dos policiais militares ativos e inativos, assim como dos pensionistas dos policiais militares (PMERJ, 2019, p. 53).

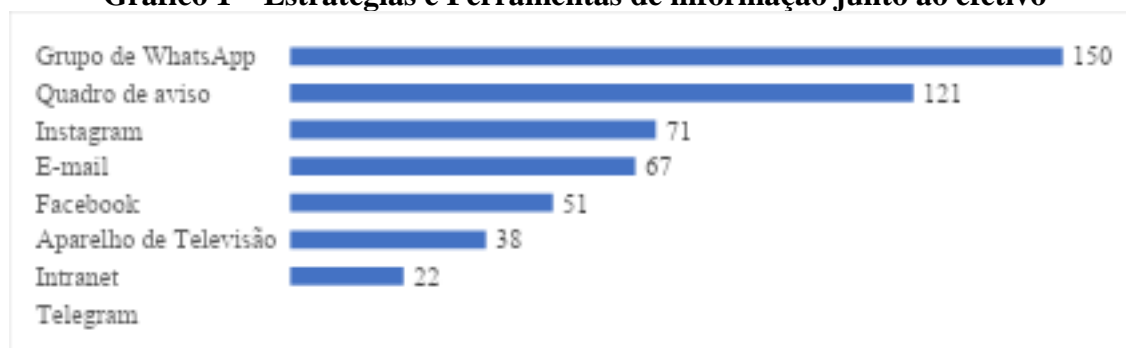
Para o recebimento de informações, os interessados deveriam enviar uma mensagem de *WhatsApp* para o número (21) 99025-2143, informando seu nome, seu registro geral (RG) e o nome de sua Unidade de lotação. Conforme as orientações de participação da lista de transmissão, verificou-se que o “InforMike” encontra-se inoperante.

#### 4.4 Pesquisa Realizada Junto às Unidades da SEPM

Em contato com a Coordenadoria de Comunicação Social, foi franqueado acesso aos resultados de pesquisa realizada, no período de 23 de novembro a 02 de dezembro de 2022, com um total de 163 (cento e sessenta e três) Unidades da SEPM.

A pesquisa solicitou que fossem indicadas quais as estratégias e as ferramentas utilizadas, pela Seções de Comunicação Social, para manter seus respectivos efetivos informados, tendo o resultado abaixo:

**Gráfico 1 – Estratégias e Ferramentas de informação junto ao efetivo**



Fonte: CComSoc/SEPM, 2023.

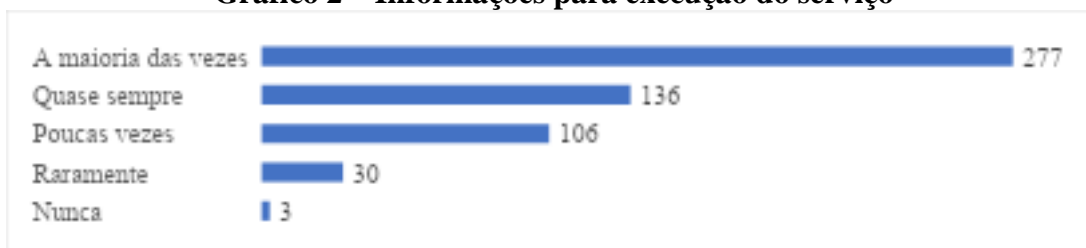
Em análise dos dados, verificou-se que 66% (sessenta e seis percentuais) possuem o Plano Setorial de Comunicação Social, e que 34% (trinta e quatro percentuais) não possuem, documento este norteador das ações a serem realizadas pela Seção de Comunicação Social, no âmbito de sua Unidade.

#### 4.5 Pesquisa Realizada Junto ao Público Interno

Em pesquisa realizada pelo grupo do presente estudo, foi criado formulário na plataforma *Google Forms*, com questionário de questões fechadas, enviado para o maior número de policiais militares, tendo ao término 552 (quinhentas e cinquenta e duas) respostas.

No formulário, os policiais militares foram perguntados se possuem as informações necessárias para execução do serviço (operacional e/ou administrativo) que desempenha na Corporação, com os seguintes números:

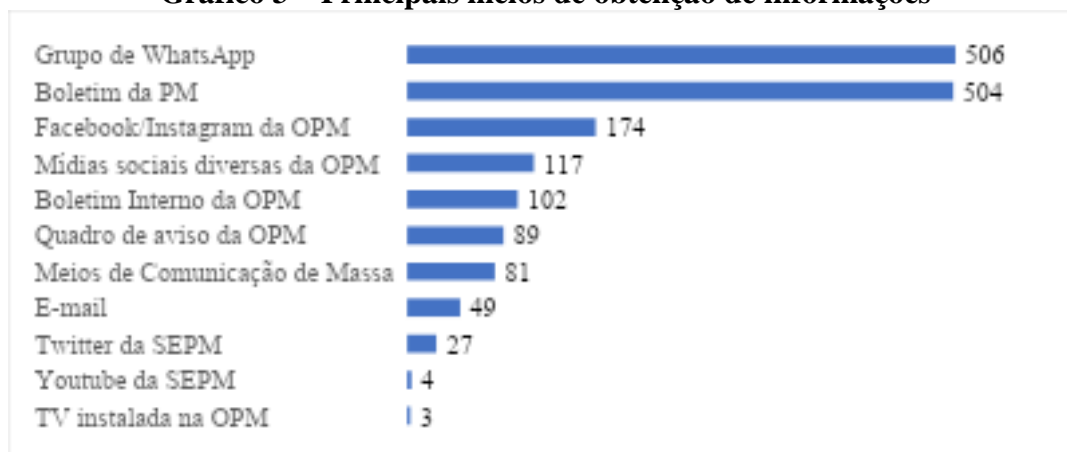
**Gráfico 2 – Informações para execução do serviço**



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

No mesmo formulário, foi solicitado que os policiais militares indicassem os 03 (três) principais meios no qual obtém informações da Corporação, com o seguinte resultado:

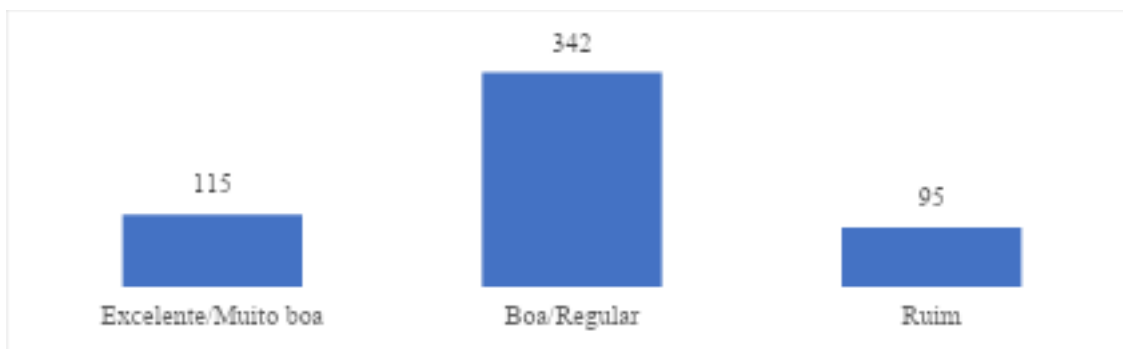
**Gráfico 3 – Principais meios de obtenção de informações**



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Por último, os policiais militares foram perguntados como avaliam o fluxo de informações no âmbito da SEPM:

**Gráfico 4 – Avaliação sobre o fluxo de informação**



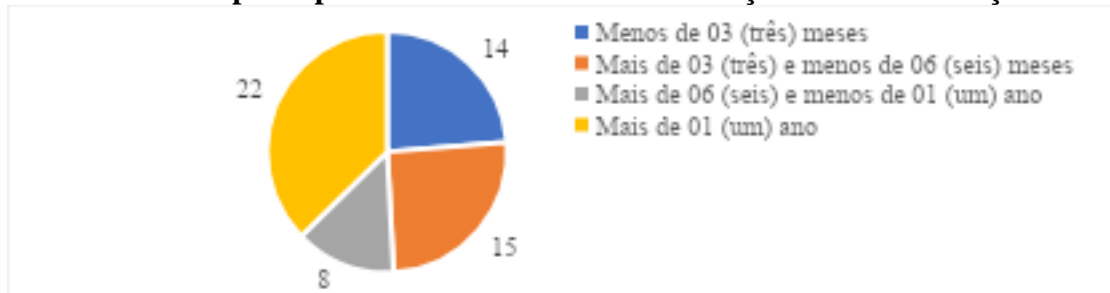
Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

#### **4.6 Pesquisa Realizada Junto aos Chefes das Seções de Comunicação Social**

A fim de avançar um pouco mais na compreensão da comunicação interna na Corporação, foi realizada segunda pesquisa, desta vez apenas com as Unidades que informaram a CComSoc possuírem em seus respectivos Regimentos Internos a Seção de Comunicação Social, perfazendo um total de 110 (cento e dez), tendo esta pesquisa obtido 59 (cinquenta e nove) respostas.

Desta feita, os Chefes das Seções de Comunicação Social foram perguntados a quanto tempo estavam na chefia da Seção de Comunicação Social, em que obteve-se o seguinte resultado:

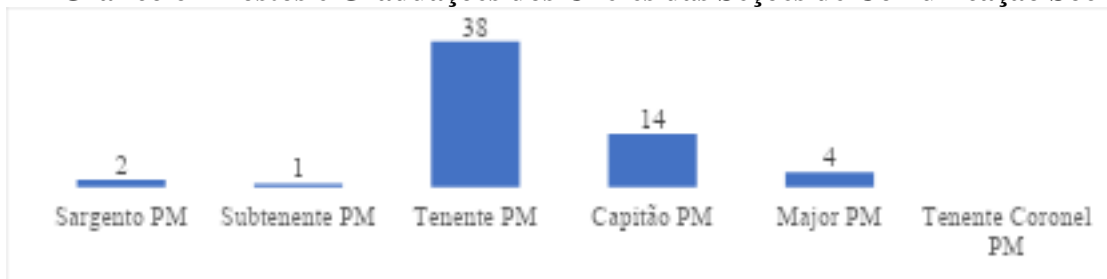
**Gráfico 5 – Tempo de permanência das chefias das Seções de Comunicação Social**



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

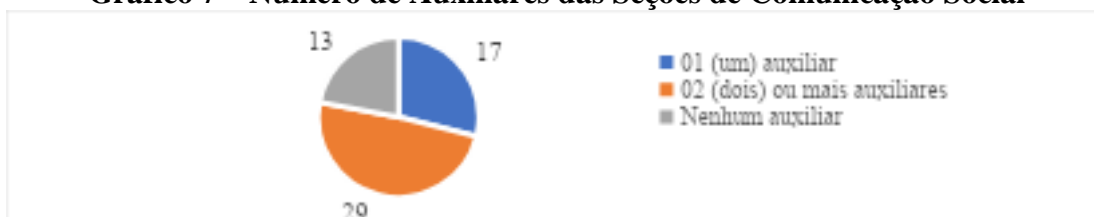
A segunda pergunta teve como objetivo identificar o Posto (Oficiais) ou Graduação (Praças) do Chefe da Seção de Comunicação Social. Para isso, considera-se a previsão de Praça na graduação de Sargento PM exercer as funções de Relações Públicas das Unidades, obedecidos os requisitos apresentados de formação e perfil, em conformidade ao publicado no Boletim da PM nº 054, de 25 de março de 2011 (PMERJ, 2011, p. 35).

Neste sentido, em relação ao Posto e à Graduação dos Chefes das Seções de Comunicação Social, foram apresentados os seguintes resultados:

**Gráfico 6 – Postos e Graduações dos Chefes das Seções de Comunicação Social**

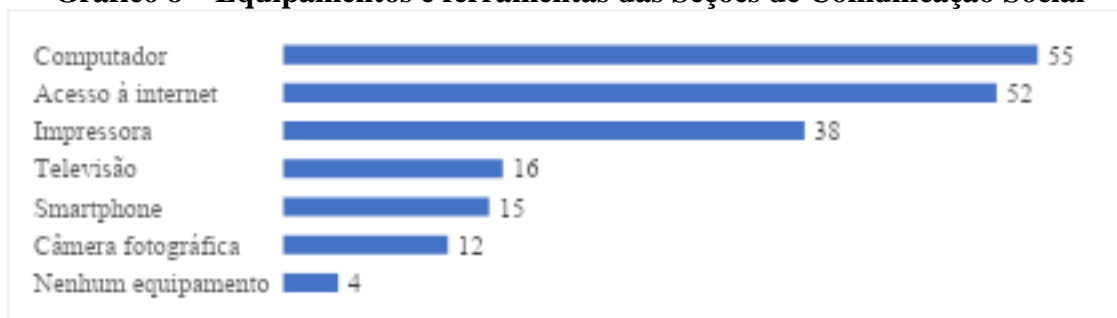
Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Em relação ao efetivo policial militar que compõe a Seção de Comunicação Social, foi solicitado a informação de quantos auxiliares (Praças) atuam nas atividades de comunicação social, com os seguintes resultados:

**Gráfico 7 – Número de Auxiliares das Seções de Comunicação Social**

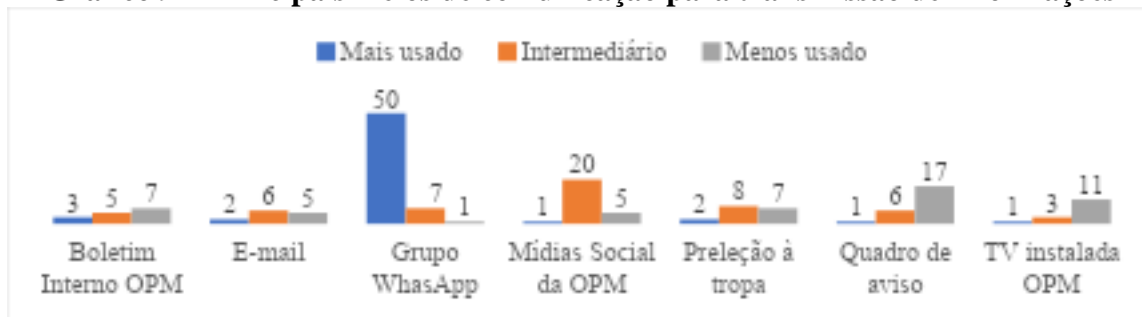
Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

A fim de conhecer minimamente a estrutura logística das Seções de Comunicação Social, os Chefes indicaram os equipamentos e ferramentas possuem em suas seções, a saber:

**Gráfico 8 – Equipamentos e ferramentas das Seções de Comunicação Social**

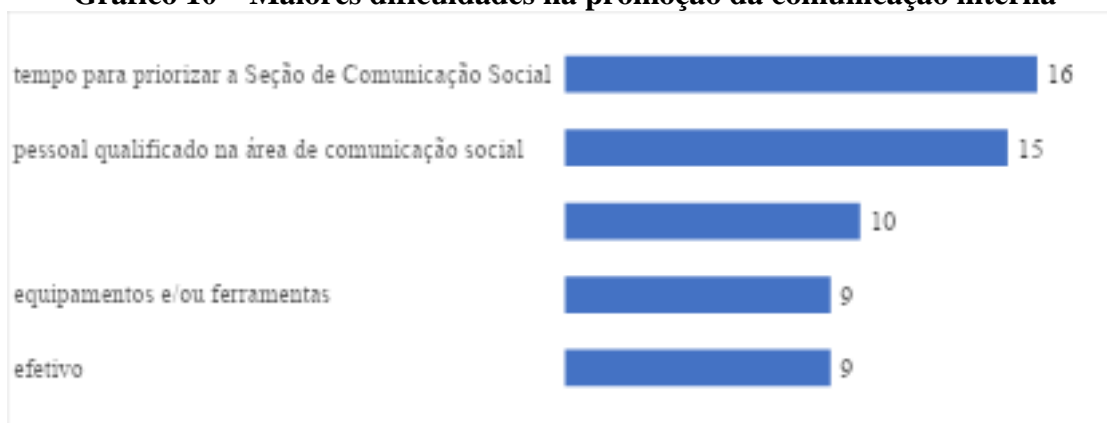
Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Indicados a enumerar os 03 (três) principais meios de comunicação usados na transmissão de informações ao efetivo, em números absolutos, verificou-se o seguinte:

**Gráfico 9 – Principais meios de comunicação para transmissão de informações**

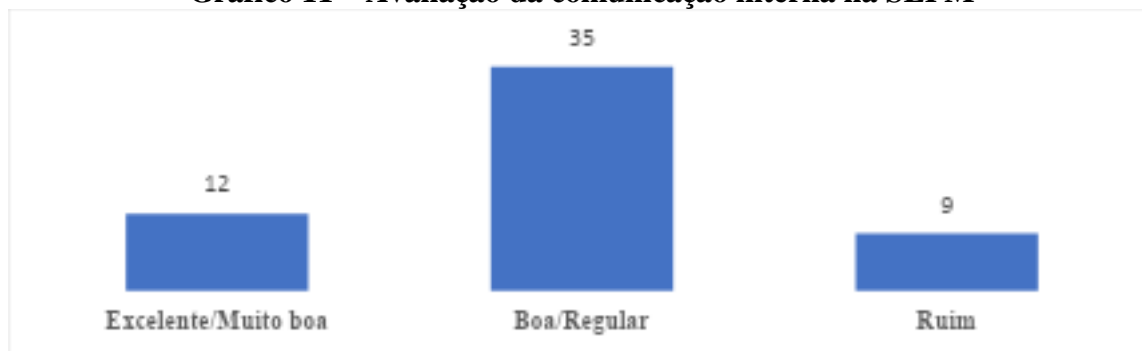
Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Perguntados sobre a maior dificuldade para promover a comunicação interna na Unidade, os participantes informaram o seguinte:

**Gráfico 10 – Maiores dificuldades na promoção da comunicação interna**

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

Por último, solicitado avaliação da comunicação interna na SEPM, com os seguintes resultados:

**Gráfico 11 – Avaliação da comunicação interna na SEPM**

Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

#### 4.7 Entrevistas com os gestores de comunicação social

Foram entrevistados os 03 (três) últimos Coordenadores de Comunicação Social da Corporação: o atual, o Coronel PM Marco Andrade Santos (desde Nov/22); seu antecessor, o Tenente Coronel PM Ivan Souza Blaz Junior (Dez/20 a Nov/22); e a Coronel PM Gabryela Reis Dantas (Set/20 a Dez/20).

Nos encontros, foram realizados os seguintes questionamentos: durante a sua gestão à frente da CComSoc, quais os principais desafios em relação à comunicação interna especificamente; considerando que a corporação possui diversas normatizações, nas suas diferentes áreas, porém não há um local de fácil acesso para se pesquisar o que está efetivamente em vigor, perguntou-se se o entrevistado acreditava que reuni-las num só repositório acessível seria uma medida que ajudaria a comunicação interna; por fim, verificado nesta pesquisa que o *WhatsApp* é a principal ferramenta de comunicação interna na nossa Corporação, porém, por ser um meio informal que pode gerar boatos e desinformação, o que o entrevistado sugeriria para melhorar esse cenário.

O Coronel PM Marco Andrade Santos citou como principal desafio na comunicação interna, no início de sua gestão, a necessidade de investimentos nos canais de comunicação, como a *intranet*, o *e-mail* corporativo, o quadros de aviso, o aparelho de televisão para transmissão de vídeos institucionais e o *WhatsApp*; no tocante ao acesso de normatizações, apresentou o *drive* da CComSoc (<https://drive.google.com/drive/folders/1uRefgCAR-RbBqDxsKeEM-XAPSU8zXumk>), com todas as publicações concernentes à comunicação social, disponibilizado aos Chefes e auxiliares das Seções de Comunicação Social, buscando assim melhoria da comunicação com o público interno; por fim, em relação ao uso do *WhatsApp*, o Coronel PM Marco Andrade defendeu a criação e a formatação de grupos no aplicativo, com regras de administração para visualização e o conhecimento de informações necessárias, evitando assim a divulgação das denominadas *fake news*.

Já o Tenente Coronel PM Ivan Souza Blaz Junior citou como desafio na comunicação interna, quando do início de sua gestão à frente da Comunicação Social, a busca de alinhamento das informações direcionadas ao público interno, em relação às demandas do Comando da Corporação e do Poder Executivo do Governo do Estado do Rio de Janeiro; para ele, dado o dinamismo das normatizações, a criação dos acessos às publicações deveria ficar a cargo da área de ensino, cabendo a CComSoc auxiliar na divulgação destes materiais; por fim, quanto ao cenário em relação ao uso do *WhatsApp*, o Tenente Coronel Ivan Blaz vê como importante a produção e a divulgação de vídeos institucionais, áudios e *cards*, pelo aplicativo, para que o efetivo possa reconhecer nos conteúdos a marca da Corporação.

Por último, a Coronel PM Gabryela Reis Dantas destacou como desafio na comunicação interna, quando à frente da Comunicação Social, a importância de fazer com que as informações do Comando da Corporação chegassem à tropa de uma forma clara, direta e abrangente, buscando sempre o *feedback* dessa comunicação; no tocante à melhoria da comunicação pelo *WhatsApp*, a Coronel PM Gabryela sugeria o desenvolvimento do *WhatsApp* Corporativo, através da *intranet*, como uma estratégia de tornar o aplicativo uma ferramenta formal de comunicação institucional.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Dos resultados alcançados, verificou-se nas pesquisas realizadas junto ao público interno e aos Chefes de Seção de Comunicação Social que a principal ferramenta para o fluxo de comunicação na SEPM é o aplicativo *WhatsApp*. Embora se constitua um meio informal, não regulamentado institucionalmente, o uso do aplicativo se apresenta como uma

alternativa prática para informar e buscar informações. Contudo, em razão de sua natureza informal, compromete a qualidade da informação, dando margem à boatos e à desinformação.

Cabe ressaltar que o *WhatsApp* também foi apontado como o principal canal de comunicação interna, por 95,2% (noventa e cinco inteiros e dois décimos percentuais) dos Oficiais PM do Quadro de Saúde da SEPM, em estudo realizado pela Tenente Coronel PM Médica Carmem Tereza Rodrigues Liandro, apresentado ao Curso Superior de Polícia (CSP QOS/QC/QCPM 2022/2023).

Neste sentido, os gestores entrevistados entendem ser preciso melhorar o conteúdo das mensagens usadas no aplicativo *WhatsApp*, assim como deve ser necessário o aprimoramento dos canais formais comunicação, como a *intranet*, os aparelhos televisores para transmissão de vídeos institucionais, os quadros de aviso e os *e-mails* institucionais, como estratégia de melhoria da comunicação interna.

Quanto à gestão das Seções de Comunicação Social, verifica-se uma tendência de permanência nas chefias, por tempo superior a 06 (seis) meses, indicando assim continuidade de trabalho, e melhor oportunidade de desenvolvimento de projetos.

Neste sentido, verifica-se à frente das Seções de Comunicação Social, que compõe a estrutura do Estado-Maior da Unidade, um maior número de Oficiais PM no Posto de Tenente PM. Considerando que o policial militar neste Posto exerce outras funções cumulativamente, além cumprir escalas diversas como as de Oficial de Dia, Supervisão de Oficial e Oficial de Operações, compreende-se quando perguntados sobre a maior dificuldade para promover a comunicação interna na Unidade, o equivalente a 27% (vinte e sete percentuais) das respostas indicam a falta de tempo para priorizar a Seção de Comunicação Social.

Aliás, neste viés, em análise dos dados apresentados na pesquisa referente à estrutura das Seções de Comunicação Social, verifica-se que embora a maioria possua 02 (dois) ou mais auxiliares, a falta de pessoal qualificado na área de comunicação social é uma grande dificuldade para promoção da comunicação interna. Assim, evidencia-se a importância de se investir, conforme exposto em entrevista pelos gestores, em ações de *endomarketing* relacionadas à capacitação técnica do efetivo, na área de comunicação social voltada à atividade policial militar.

Tanto na pesquisa com o efetivo, quanto na pesquisa realizada com os Chefes das Seções de Comunicação Social, com base nos dados apresentados, infere-se que a comunicação interna na SEPM é avaliada como boa/regular, indicando que há o que melhorar e a relevância em definir estratégias para aprimorar os fluxos de informação.

Importante pontuar que esta percepção da comunicação interna estar boa/regular pode ser fruto de uma falsa impressão de melhoria na comunicação, devido à praticidade e à velocidade empregada pelo uso do aplicativo. Porém, pelo contrário, especialistas defendem que essa aceleração informacional na verdade provoca inúmeros ruídos no processo comunicacional, tendo em vista que as informações são repassadas sem a preocupação com o que o interlocutor entendeu. Tal fato contribui negativamente para a qualidade da comunicação, já que não há o *feedback*, fazendo com que os canais superiores não saibam se as informações alcançaram a tropa, se foram compreendidas e até mesmo se foram executadas.

Diante os resultados obtidos, propõem-se o fortalecimento das Seções de Comunicação Social, com a capacitação de seu efetivo, através de cursos e estágios para o desenvolvimento da comunicação interna, assim como a classificação de Oficial PM, preferencialmente, a partir do Posto de Capitão PM, com Curso de Aperfeiçoamento de

Oficiais (CAO), visto ser a Seção de Comunicação Social parte da estrutura do Estado-Maior da Unidade, assim como tempo mínimo de permanência na função não inferior a 01 (um) ano, para se ter efetivamente uma continuidade do trabalho desenvolvido.

Propõe-se a promoção de encontros temáticos, no âmbito da SEPM, nas Organizações Policiais Militares, com a reunião de grupos de policiais militares multiplicadores indicados pelas Unidades, para discussão de temas de interesse da Corporação e do policial militar, como uma forma de melhoria do fluxo ascendente de comunicação, sendo uma estratégia necessária para obtenção de *feedback*, ou seja, para se ouvir e conhecer as demandas, necessidades e anseios do público interno.

Por último, sendo o aplicativo *WhatsApp* a principal ferramenta de comunicação interna da Corporação, e no sentido de formalizar o seu emprego, propõe-se a permanência de seu uso, através da reestruturação do canal informativo “InforMike”, com o objetivo de repasse de informações institucionais de interesse dos policiais militares ativo, inativos e pensionistas, através de vídeos institucionais, *cards* e *podcasts*, sob gestão da CComSoc.

Cabe pontuar que, para o alcance de melhorias na comunicação interna, faz-se necessário o aprimoramento das ferramentas de comunicação administrativa, que se operacionalizam, por exemplo, através de normas regulamentadoras de procedimentos alinhados ao sistema e à identidade organizacional, aprimorando desta forma os fluxos de comunicação descendente e ascendente.

Tais ações apresentam-se fundamentais no cumprimento da missão policial militar, no entendimento de nossa visão estratégica, e na consolidação dos valores éticos e morais inegociáveis. Assim como se mostram essenciais em promover clareza nas informações institucionais, evitando ruídos e mal-entendidos, em fortalecer a cultura organizacional e em assessorar os escalões superiores nas tomadas de decisão.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunicação interna desempenha papel fundamental na manutenção de um ambiente institucional, com reflexos diretos no exercício das atividades policiais militares. Neste trabalho, traçou-se um diagnóstico da comunicação interna na SEPM, principalmente com base nos dados relativos aos meios de comunicação e a estrutura das Seções de Comunicação Social.

Por meio da fundamentação teórica, da apresentação e da análise de dados, verifica-se a importância em aprimorar a comunicação interna e seus fluxos, para promoção da transparência, da coesão, do alinhamento dentro da Corporação.

Da mesma forma, uma melhor comunicação entre o público interno contribui para a tomada de decisão, por parte dos gestores, a redução de conflitos e a colaboração mútua entre o efetivo policial militar.

Entretanto, identificam-se alguns desafios na comunicação interna na SEPM, como o fortalecimento das Seções de Comunicação Social das Unidades, através de pessoal tecnicamente capacitado e equipamentos adequados, o aprimoramento do fluxo ascendente de informação, por meio de reunião temáticas com o *feedback* da tropa, e o aperfeiçoamento da comunicação interna, com a reestruturação do canal informativo “InforMike” pelo aplicativo *WhatsApp*.

Concluimos, portanto, que o processo de melhoria da comunicação interna é contínuo, para o alcance de melhores resultados nas áreas operacional e administrativa, contribuindo para o fortalecimento da Corporação.

## REFERÊNCIAS

- CERANTOLA, William Antonio. Comunicação interna: conceitos, liderança e alternativas de gestão. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Comunicação organizacional estratégica: aportes conceituais e aplicados**. São Paulo: Summus, 2016. 391 p. cap. 11, p. 215.
- CURVELLO, João José Azevedo. **Comunicação interna e cultura organizacional**. 2. ed. Brasília: Casa das Musas, 2012. 163 p. cap. 1, p. 22.
- HASWANI, Mariângela Furlan. Responsabilidade social: das organizações às instituições. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Comunicação organizacional estratégica: aportes conceituais e aplicados**. São Paulo: Summus, 2016. 391 p. cap. 5, p. 104, p.106-107.
- KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Comunicação organizacional estratégica: aportes conceituais e aplicados**. São Paulo: Summus, 2016.391 p. cap. 2, p. 44-45.
- LIANDRO, Carmem Tereza Rodrigues. **Comunicação Institucional: um desafio na gestão pública**. Rio de Janeiro, 2023. 16 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Polícia). Escola Superior de Polícia Militar. Rio de Janeiro: SEPM, 2023.
- SEPM. Ato do Comandante Geral. **Autoriza a classificação de Sargento PM no exercício das funções de Relações Públicas**. Rio de Janeiro: Boletim da PM nº 054, de 25 de março de 2011. p. 35. pt 3. Disponível em: <<https://portal.pmerj.rj.gov.br/arquivos/id/180>>. Acesso em 01 jun. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Novo Canal de Comunicação para o Policial Militar – “InforMike”**. Divulga a criação do canal “InforMike”. Rio de Janeiro: Boletim da PM nº 127, de 15 de julho de 2019. p. 53. pt 3. Disponível em: <<https://portal.pmerj.rj.gov.br/arquivos/id/857>>. Acesso em 01 jun. 2023.
- \_\_\_\_\_. **O futuro é o que nos guia: Plano Estratégico 2020-2024**. 96 p. p. 15-18, p. 64-72, p. 84-86. Rio de Janeiro: SEPM, 2020. Disponível em: <<https://sepm.rj.gov.br/estrategico/>>. Acesso em 01 jun. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Plano Geral de Comunicação Social – 2023**. Divulga o Plano Geral de Comunicação Social para conhecimento e providências. Rio de Janeiro: Boletim da PM nº 029, de 10 de fevereiro de 2023. p. 106-119. pt 5. Disponível em:<<https://portal.pmerj.rj.gov.br/arquivos/id/1221>>. Acesso em 01 jun. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Estatística do efetivo por tempo de serviço**. Sistema de Administração de Pessoal (SISPES). Disponível em:<<http://sispes.pmerj.rj.gov.br/>>. Acesso em 01 jun. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão – 2º Semestre de 2022**. Divulga o Relatório de Gestão do 2º Semestre de 2022 da CComSoc. Rio de Janeiro: Boletim da PM nº 067, de 12 de abril de 2023. p. 133-149. pt 5. Disponível em:< <https://portal.pmerj.rj.gov.br/arquivos/id/1228>>. Acesso em 01 jun. 2023.
- TORQUATO, Gaudêncio. **Comunicação nas organizações: empresas privadas, instituições e setor público**. São Paulo: Summus, 2015. 246 p. prefácio, 10 p. cap. 4, 69 p. cap. 5, 80 p.

**ERRO GROSSEIRO NA EXECUÇÃO CONTRATUAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: padrões decisórios do TCE-RJ e impactos sobre a tomada de contas especial**

**GROSS ERROR IN THE EXECUTION OF PUBLIC SECURITY CONTRACTS: DECISION PATTERNS OF THE COURT OF ACCOUNTS OF RIO DE JANEIRO AND IMPACTS ON THE SPECIAL ACCOUNTS PROCEDURE**

**AUTOR  
MARCELO QUEIROZ**

**RESUMO**

O artigo examina a caracterização do erro grosseiro na execução contratual no âmbito da segurança pública, com enfoque na jurisprudência recente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. A análise parte do regime jurídico introduzido pelo art. 28 da LINDB e pelos critérios de motivação consequencialista previstos no Decreto nº 9.830/2019, articulando-os com a Lei nº 14.133/2021 e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). O estudo identifica padrões recorrentes em decisões envolvendo unidades da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, especialmente no que se refere à gestão de prazos, pesquisas de preços, documentação probatória e fiscalização contratual. Demonstra-se que o TCE-RJ tem adotado parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade na aferição da culpa grave, afastando a responsabilização quando há dúvida jurídica razoável e quando o gestor registra adequadamente o processo decisório. A partir de uma abordagem aplicada, são propostos instrumentos preventivos de governança, incluindo checklist antifalhas, matriz analítica e roteiro metodológico para auditoria interna, voltados à melhoria da motivação administrativa e à redução de riscos de responsabilização indevida. Conclui-se que a consolidação desses parâmetros favorece a segurança jurídica, aprimora a gestão documental e fortalece a accountability pedagógica no setor público, especialmente na administração de contratações sensíveis na segurança pública.

**Palavras-chave:** TCE-RJ; Tomada de Contas Especial; erro grosseiro; polícia militar; segurança pública.

**ABSTRACT**

This article examines the characterization of gross negligence in contract execution within the context of public security, focusing on recent jurisprudence from the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro. The analysis begins with the legal framework introduced by Article 28 of the Introductory Law to the Brazilian Civil Code (LINDB) and the consequentialist criteria for motivation established in Decree No. 9,830/2019, articulating them with Law No. 14,133/2021 and the Brazilian Standards for Public Sector Auditing (NBASP). The study identifies recurring patterns in decisions involving units of the Military Police of the State of Rio de Janeiro, especially regarding deadline management, price research, evidentiary documentation, and contract oversight. It demonstrates that the TCE-RJ has adopted parameters of reasonableness and proportionality in assessing gross negligence, dismissing liability when there is reasonable legal doubt and when the manager adequately records the decision-making process. From an applied approach, preventive governance instruments are proposed, including an anti-failure checklist, an analytical matrix, and a methodological roadmap for internal auditing, aimed at improving

administrative motivation and reducing the risk of undue liability. It is concluded that the consolidation of these parameters favors legal certainty, improves document management, and strengthens pedagogical accountability in the public sector, especially in the administration of sensitive public security contracts.

**Keywords:** TCE-RJ; Special Accountability Proceedings; gross negligence; military police; public security.

## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilização administrativa de agentes públicos por “erro grosseiro” tornou-se um dos temas mais sensíveis e decisivos na gestão contratual contemporânea. Desde a entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018, com a inclusão do art. 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), houve um deslocamento paradigmático: não se admite mais punição automática por simples divergência interpretativa, exigindo-se demonstração concreta de negligência qualificada, desatenção relevante ao contexto fático ou descumprimento patente de deveres objetivos de cuidado. Esse cenário assumiu especial relevância na execução contratual no setor de segurança pública, em razão da alta complexidade de compras estratégicas, da urgência operacional e da exposição cotidiana a riscos decisórios. É nesse ambiente que emergem dilemas práticos vividos pelos gestores, especialmente quando precisam justificar prorrogações, repactuações, pesquisas de mercado ou fiscalizações materiais em curto espaço de tempo.

A literatura especializada, as normas técnicas de auditoria e a jurisprudência recente dos Tribunais de Contas apontam que o fenômeno mais preocupante não é apenas a responsabilização indevida, mas a cultura de medo decisório que inibe a atuação administrativa legítima – o chamado “apagão das canetas”. No Estado do Rio de Janeiro, tal dinâmica evidencia-se de forma clara nas unidades da Polícia Militar, onde a execução contratual envolve diferentes setores, fluxos internos de comunicação e necessidade permanente de registrar trilhas documentais que permitam reconstruir o processo decisório. A ausência de justificativas técnicas, a insuficiência de evidências e a despadroneização de documentos não apenas fragilizam a governança contratual, como aumentam a probabilidade de responsabilização futura, ainda que o agente tenha agido dentro de uma interpretação razoável da legislação.

A relevância prática do presente artigo decorre justamente desse contexto. Demonstrar como o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) vem consolidando parâmetros objetivos para aferir erro grosseiro significa oferecer aos gestores públicos, especialmente os ligados à segurança, um mapa de riscos e oportunidades para qualificar a tomada de decisão. Mais do que conhecer a lei, importa entender como ela é aplicada na prática, quais elementos probatórios são valorizados pelo controle externo e quais falhas são recorrentes em processos sancionatórios envolvendo compras e contratos. Assim, o estudo se propõe a integrar 3 (três) dimensões simultâneas: o regime jurídico de responsabilização, os fundamentos teóricos que explicam as categorias de erro administrativo e os padrões decisórios recentes efetivamente adotados pelo TCE-RJ.

A metodologia utilizada combina análise normativa e documental, revisão de jurisprudência recente do Tribunal de Contas, exame de decisões paradigmáticas envolvendo a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e interpretação sistemática das normas técnicas aplicáveis à auditoria pública, em especial as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e os instrumentos de gestão de riscos. A estrutura do artigo foi concebida de modo a privilegiar a lógica sequencial do problema:

inicia-se com o marco normativo da responsabilização e das exigências de motivação consequencialista; em seguida, apresentam-se os fundamentos doutrinários e decisórios sobre erro grosseiro; posteriormente, examinam-se padrões recorrentes estabelecidos pelo TCE-RJ; e, por fim, desenvolvem-se instrumentos de controle preventivo aplicáveis à realidade institucional da PMERJ, culminando com uma discussão prática e uma conclusão propositiva.

Nesse sentido, o propósito central não é apenas descrever legislação ou reproduzir jurisprudência, mas oferecer um modelo realista de governança contratual e produção de evidências que permita superar a cultura do medo, fortalecer a segurança jurídica e, ao mesmo tempo, aprimorar a eficiência administrativa. Trata-se de estudo aplicado, voltado ao cotidiano de quem decide, registra, justifica e responde pela coisa pública. Em síntese, a introdução delimita o problema, justifica a pesquisa, apresenta a metodologia e demonstra a relevância institucional do tema, preparando o leitor para uma análise integrada e instrumental sobre erro grosseiro na execução contratual no âmbito da segurança pública fluminense.

## **2 REGIME JURÍDICO E DIRETRIZES DE RESPONSABILIZAÇÃO**

### **2.1 Responsabilização administrativa e art. 28 da LINDB**

A Lei nº 13.655/2018, ao incluir o art. 28 na LINDB, estabeleceu um novo paradigma para a responsabilização administrativa. A norma determina que o agente público somente poderá ser responsabilizado por decisões ou opiniões técnicas se comprovada a presença de dolo ou erro grosseiro. O dispositivo não afasta o dever de apuração de responsabilidade, mas redefine seu conteúdo, fixando balizas objetivas e afastando a noção ampla de culpa leve, historicamente aplicada nos processos de controle.

O parágrafo único do art. 28 (Brasil, 2018) reforça que a aferição do erro deve considerar circunstâncias reais da decisão administrativa, abrangendo limitações de informações, pressões temporais, complexidade do objeto e condições práticas da execução. Essa orientação introduz uma lógica contextual, substituindo avaliações abstratas por análises situadas. Trata-se de diretriz essencial para contratos administrativos de execução continuada, especialmente na segurança pública, em que a necessidade de continuidade do serviço, a volatilidade de preços e a urgência institucional são elementos que influenciam a tomada de decisão.

A aplicação do art. 28 pressupõe 3 (três) dimensões complementares: (i) exigência de motivação qualificada, com exposição dos fundamentos técnicos que sustentaram a conduta adotada pelo gestor; (ii) demonstração de racionalidade administrativa, com indicação das alternativas disponíveis e justificativa da escolha realizada; e (iii) registros documentais, que permitam verificar retrospectivamente a razoabilidade do comportamento. Nesse sentido, o dispositivo funciona como instrumento de segurança jurídica, ao exigir critérios objetivos para caracterização da culpa grave.

Embora o art. 28 não elimine a responsabilidade administrativa, ele desloca o eixo do controle da ideia de perfeição formal para a análise das circunstâncias decisórias. Em vez de punir falhas procedimentais meramente formais, o regime inaugurado pela LINDB exige a comprovação de erro evidente, inescusável e identificado a partir de padrões de conduta esperados de um agente público diligente. A distinção entre falhas materiais e falhas formais torna-se essencial nesse modelo.

No contexto da execução contratual, o art. 28 funciona como filtro para evitar responsabilizações indevidas decorrentes de situações típicas dos contratos contínuos, tais

como prorrogações emergenciais, repactuações decorrentes de variações de mercado ou falhas de documentação que não geram prejuízo material comprovado. A aplicação adequada da norma, portanto, favorece a gestão eficiente, ao mesmo tempo em que incentiva a transparência e a rastreabilidade.

Essa racionalização do controle permite que os Tribunais de Contas priorizem irregularidades que efetivamente causam danos ao erário ou comprometem resultados, deixando de lado impropriedades formais sem relevância prática. Assim, o art. 28 consolida o que se pode chamar de modelo de responsabilização proporcional, orientado por evidências e contexto, e não apenas por presunções abstratas ou interpretações rígidas da legalidade administrativa.

## **2.2 Decreto nº 9.830/2019 e a motivação consequencialista**

O Decreto nº 9.830/2019 regulamenta disposições introduzidas na LINDB e consolida um novo padrão de tomada de decisão no âmbito da Administração Pública, com especial destaque à exigência de motivação consequencialista. Ao estabelecer parâmetros objetivos para a atuação administrativa e para a avaliação das decisões pelos órgãos de controle, o decreto reforça o deslocamento do foco da análise meramente formal para uma perspectiva orientada aos resultados e impactos concretos. A norma exige que, nos processos administrativos e nos atos de gestão, sejam explicitadas as consequências jurídicas e práticas da decisão, bem como as alternativas possíveis e os motivos que levaram à adoção de determinada solução em detrimento de outras.

Esse modelo de motivação representou avanço significativo em relação ao padrão tradicional de justificativa administrativa, historicamente centrado na transcrição de dispositivos legais e na repetição de fundamentos abstratos. Conforme previsto nos arts. 3º e 4º do decreto (Brasil, 2019), a decisão deve conter elementos que demonstrem a avaliação prévia dos riscos, dos custos envolvidos, das vantagens da solução selecionada e dos potenciais efeitos negativos decorrentes da sua implementação. Exige-se, portanto, que o gestor documente o processo racional de escolha e apresente evidências que legitimem a conduta adotada.

No campo da execução contratual, a motivação consequencialista assume papel estratégico. Prorrogações de contratos contínuos, repactuações de valores, celebração de termos aditivos e justificativas de vantajosidade demandam exposição detalhada das circunstâncias fáticas e econômicas que fundamentaram a decisão administrativa. Não se trata apenas de registrar o cumprimento de formalidades, mas de comprovar a análise comparativa entre realizar nova licitação, manter o fornecedor contratado ou adotar outra medida possível, descrevendo as consequências materiais de cada uma das opções. O decreto, nesse ponto, introduz um verdadeiro dever de análise prospectiva, aproximando a gestão pública de metodologias de governança e de gerenciamento de riscos.

Outro aspecto relevante do decreto consiste na orientação aos órgãos de controle para que levem em conta as condições objetivas da decisão administrativa, avaliando se a medida adotada foi razoável à luz das informações disponíveis no momento. A norma afasta, de maneira expressa, a responsabilização baseada em juízo retrospectivo, no qual a decisão, analisada posteriormente, parece equivocada apenas por conta de resultados supervenientes. Com isso, impõe-se uma lógica de julgamento contextual, na qual o exame do erro grosseiro deve considerar o ambiente decisório real, e não uma expectativa idealizada de atuação administrativa.

No âmbito da segurança pública e, especificamente, na gestão da execução contratual da Polícia Militar, a aplicação do Decreto nº 9.830/2019 representa exigência de disciplina

procedimental e de registro documental sistemático. A necessidade de continuidade dos serviços, o caráter sensível de contratações emergenciais e a limitação temporal de processos licitatórios tornam indispensável que as unidades gestoras motivem tecnicamente suas escolhas, com exposição clara de riscos, consequências e vantagens esperadas. A documentação dessa motivação não apenas protege o gestor, mas também cria lastro probatório que fundamenta a atuação dos órgãos de controle, reduzindo a incidência de responsabilizações indevidas e caracterizações automáticas de erro grosseiro.

Dessa forma, o decreto consolida diretrizes práticas que dialogam diretamente com o art. 28 da LINDB e estruturam um modelo administrativo orientado à transparência, racionalidade e razoabilidade. A motivação consequencialista não é um requisito meramente formal: ela opera como ferramenta preventiva, instrumento de governança e meio de alinhamento entre gestão e controle, permitindo que os processos decisórios sejam auditáveis, verificáveis e fundamentados em critérios objetivos e documentados.

### **2.3 Impactos da ADI 6421/STF na interpretação do erro grosseiro**

A decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI 6421 (Brasil, 2024) representou marco essencial na consolidação do conceito de erro grosseiro no âmbito da responsabilidade de agentes públicos, inclusive no contexto da execução contratual. O Plenário, ao declarar a constitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019, fixou a tese de que estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves (Brasil, 2018; 2019).

Com isso, o Tribunal expressamente reconheceu que a responsabilização por erro grosseiro não se limita à conduta intencional (dolo), mas também alcança a conduta culposa grave, desde que esta revele elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia — e que tais condutas não sejam meramente formais ou triviais.

Além disso, o STF assentou que cabe ao legislador ordinário, e, por via de execução, ao intérprete (Judiciário ou tribunal de contas), dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente (Brasil, 1988).

Esse entendimento judicial teve efeitos diretos sobre o regime de responsabilização administrativa: não se exige mais a perfeição ou a absoluta ausência de falhas formais para imputar responsabilidade; exige-se, sim, a demonstração de conduta grave, com prejuízo efetivo ou risco relevante, e com motivação suficientemente fundamentada. Essa mudança significativa redefine o padrão de controle sobre a atuação dos gestores públicos, tornando-o mais criterioso, ponderado e orientado à gravidade da conduta e suas consequências.

Outra consequência importante da decisão é a valorização da motivação e da prova documental das decisões administrativas. Ao admitir imprudência, negligência ou imperícia graves como hipóteses de erro grosseiro, o STF impõe que a motivação da decisão, especialmente quando envolve contratos, aditivos ou prorrogações, seja clara, justificada e capaz de resistir a exame posterior. Isso reforça a necessidade de gestão documental e de rastreabilidade dos atos administrativos, sobretudo quando há envolvimento de recursos públicos ou risco para o erário.

No âmbito da execução contratual de serviços públicos contínuos, como os prestados pela segurança pública, a repercussão da decisão é especialmente relevante. A interpretação adotada pelo STF protege, ao mesmo tempo, a atuação diligente e a eficiência administrativa, e também assegura controle efetivo sobre condutas graves. Evita-se, assim, uma responsabilização automática por meras falhas formais ou burocráticas, mas mantém-

se a possibilidade de sanção quando há conduta culposa grave, negligente ou imprudente, com risco ou dano real.

Por fim, a decisão da ADI 6421 reforça o que se poderia chamar de paradigma da razoabilidade administrativa: o controle não mais exige perfeição mecanicista, mas operação consciente e fundamentada. A responsabilização administrativa deixa de ser um fim em si mesma e se transforma em instrumento de governança, prevenção e responsabilização apenas quando efetivamente justificável, reduzindo riscos de responsabilizações indevidas e fortalecendo a segurança jurídica do gestor público.

Esse marco jurisprudencial torna-se, portanto, referência obrigatória para tribunais de contas e gestores públicos que atuam com contratos, licitações e execução contínua, devendo orientar todo processo decisório, documental e de compliance na administração pública.

#### **2.4 Lei nº 14.133/2021 e gestão de riscos na execução contratual:**

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, introduziu tratamento sistemático e obrigatório da gestão de riscos no regime jurídico das contratações públicas, transformando essa dimensão em elemento estruturante da governança contratual. A norma estabelece que a fase de planejamento deve contemplar a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos capazes de afetar a execução, com foco na prevenção de falhas, mitigação de impactos e aumento da previsibilidade administrativa. Essa abordagem rompe com o modelo tradicional de contratação centrado exclusivamente na formalidade documental, passando a exigir comportamentos gestores contínuos, com monitoramento permanente e registro de evidências que possam justificar decisões futuras.

A lei explicita que a gestão de riscos não é etapa eventual, mas processo transversal e dinâmico que se estende desde os estudos técnicos preliminares até o recebimento definitivo do objeto contratado. Determina que a matriz de riscos seja utilizada como instrumento de alocação equilibrada de responsabilidades entre contratante e contratado, indicando eventos previsíveis, efeitos esperados e mecanismos de compartilhamento. Essa exigência promove racionalidade econômica, pois impede que riscos típicos e cognoscíveis sejam transferidos unilateralmente ao contratado, ou, em sentido contrário, que o Poder Público absorva encargos que deveriam ser suportados pelo particular. Ao documentar essas escolhas, a matriz de riscos fortalece a motivação consequencialista e dá maior segurança jurídica ao processo decisório.

No âmbito da execução, a Lei nº 14.133/2021 exige controles internos estruturados, monitoramento sistemático e a adoção de medidas preventivas antes da aplicação de sanções ou da instauração de processos de responsabilização. Com isso, a legislação evidencia que desvios contratuais devem ser analisados à luz do contexto fático, do comportamento diligente do gestor e das ações adotadas para mitigar danos, afastando a responsabilização automática baseada apenas em resultado negativo. A lei também incorpora critérios objetivos de avaliação da conduta administrativa, pois determina que o gestor registre as dificuldades encontradas, as alternativas analisadas e as justificativas para a solução adotada, elementos que dialogam diretamente com o conceito de erro grosseiro previsto na LINDB.

Outro aspecto relevante consiste na articulação entre gestão de riscos e governança institucional, reconhecendo que a boa execução contratual depende de planejamento estratégico, capacitação técnica e padronização de procedimentos. A lei incentiva a adoção de rotinas, planos de integridade e protocolos decisórios, permitindo que as decisões sejam tomadas com base em evidências e em dados previamente registrados. Isso contribui para a

construção de memória organizacional e reduz a subjetividade no controle, pois estabelece parâmetros verificáveis de atuação. Assim, auditorias, órgãos de controle e instâncias revisórias podem avaliar a adequação da conduta não apenas pelo resultado final da contratação, mas pelas providências concretas implementadas ao longo da execução.

Nesse contexto, a gestão de riscos prevista na Lei nº 14.133/2021 funciona como elemento de racionalização da Administração Pública, pois transforma o acompanhamento contratual em atividade contínua e documentada, baseada em metodologia e análise prospectiva. Essa abordagem reforça valores como eficiência, economicidade, continuidade do serviço público e proporcionalidade das medidas corretivas. Contudo, a legislação afasta a visão punitivista centrada no controle posterior meramente sancionatório e adota paradigma preventivo, orientado à tomada de decisões responsáveis, justificadas e tecnicamente fundamentadas ao longo de toda a vida contratual.

### **2.5 Normas técnicas de auditoria e conformidade (NBASP 4000/IRB)**

As NBASP, editadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB, 2022) e adotadas pelos Tribunais de Contas, consolidam princípios, procedimentos e critérios para a fiscalização das contratações públicas, estabelecendo padrões objetivos voltados à transparência, à rastreabilidade e à qualidade probatória. No contexto da execução contratual, a NBASP 4000 assume relevância estratégica, pois define diretrizes metodológicas para auditorias operacionais e de conformidade com foco na documentação das decisões, na identificação de riscos e no registro sistemático de evidências. A norma reforça que o controle externo não deve restringir-se ao exame formal de peças e prazos, mas deve aferir a razoabilidade do comportamento administrativo à luz dos elementos disponíveis no momento da decisão (IRB, 2022).

De acordo com esse marco técnico, a atuação do gestor deve ser avaliada com base em trilha de auditoria completa e verificável. Isso significa que qualquer decisão relevante na execução contratual, como repactuações, aditivos, glosas, medições, novos prazos, substituição de equipes ou redefinição de escopo, deve estar amparada por justificativas, documentos, comparações e informações que demonstrem a diligência adotada. A NBASP 4000 estabelece que o registro adequado dessas informações constitui critério essencial para o afastamento de interpretações arbitrárias sobre o erro grosseiro, pois permite verificar se o agente analisou alternativas, consultou normas aplicáveis e adotou providências compatíveis com os riscos identificados (IRB, 2022).

As normas também introduzem a cultura de materialidade, relevância e tempestividade no controle. A análise não deve concentrar-se apenas na existência formal de documentos, mas na suficiência, precisão e oportunidade das evidências produzidas. Com isso, a NBASP 4000 desloca o foco da visão punitivista tradicional para modelo pedagógico e preventivo, em que a finalidade é orientar a melhoria de processos, e não apenas gerar responsabilização posterior. Auditorias baseadas nesses parâmetros exigem que os órgãos e entidades desenvolvam rotinas padronizadas, planos de trabalho, fluxos decisórios e registros estruturados, elementos que contribuem para uniformizar procedimentos e reduzir assimetrias interpretativas.

Outro ponto relevante é a vinculação da auditoria à análise de riscos. A NBASP 4000 determina que os auditores avaliem se o gestor identificou eventos potenciais que pudessem afetar a execução, se adotou medidas preventivas e se atualizou periodicamente os riscos em razão de fatos supervenientes (IRB, 2022). Assim, o controle passa a dialogar diretamente com a governança prevista na Lei nº 14.133/2021, criando estrutura unitária de prevenção de falhas contratuais. Esse alinhamento técnico reforça a ideia de controle

consequencialista, legitimando decisões administrativas quando demonstrada a diligência na avaliação de cenários e consequências antes da adoção de determinadas medidas.

A norma enfatiza, ainda, a importância da rastreabilidade documental (IRB, 2022). Isso implica que toda informação relevante deve ser localizada, recuperada e compreendida por terceiros que não participaram diretamente do ato administrativo. A rastreabilidade não é mera formalidade burocrática, mas condição de integridade da gestão, pois garante a reconstrução da cadeia lógica das decisões, facilitando a análise por instâncias de controle. Em termos práticos, ela reduz sensivelmente o risco de responsabilização injusta, especialmente em situações em que o gestor atuou com prudência, mas não estruturou documentação capaz de demonstrá-la posteriormente.

As NBASP 4000 criam ambiente de controle técnico, estruturado e transparente, pautado em critérios verificáveis de boa administração. Elas contribuem para consolidar cultura decisória baseada em evidências, fortalecem a segurança jurídica do gestor público e promovem ações coordenadas entre auditoria interna, controle externo e unidades responsáveis pela execução contratual. Ao exigir documentação mínima, planejamento de riscos, padronização de processos e justificativas materialmente adequadas, essas normas transformam o controle em ferramenta de governança e aprendizado institucional, e não apenas em mecanismo de punição posterior. Nesse contexto, a aplicação consistente das NBASP constitui ponto central para a prevenção do erro grosseiro e para a melhoria sistêmica da gestão pública baseada em dados e motivação qualificada.

### **3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E PERSPECTIVAS DECISÓRIAS SOBRE O ERRO GROSSEIRO**

#### **3.1 Conceitos e modelos explicativos de erro grosseiro**

O instituto do “erro grosseiro” foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a alteração legislativa que introduziu o art. 28 na LINDB, suscitando intenso debate doutrinário sobre sua conceituação e critérios de aferição. A literatura recente e a jurisprudência convergem em 2 (dois) vetores analíticos centrais: (i) a equiparação do erro grosseiro à noção de culpa grave, caracterizada por elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia; e (ii) a avaliação do comportamento do agente à luz do parâmetro do administrador (ou agente) médio, que fornece um padrão objeto de comparação para aferir se houve desvio intolerável do dever de cuidado. Nesse sentido, estudos empíricos e trabalhos acadêmicos destacam que, para fins de responsabilização, o erro grosseiro exige mais do que mero equívoco técnico ou formal, exige conduta que, objetivamente, se afasta de padrões minimamente exigíveis de diligência (Corradini, 2024, p. 47–49; Ittner, 2024, p. 47–50).

A primeira corrente, a que entende o erro grosseiro como espécie de culpa grave, enfatiza que a responsabilização pressupõe juízo de culpabilidade e gravidade, de modo que atos meramente defeituosos ou decisões que, com o benefício da retrospectiva, se revelam infelizes não mais bastam para imputação automática de responsabilidade administrativa. Autores que adotam esse enfoque sublinham que o grau da falta deve ser tal que revele “grave inobservância de um dever de cuidado” e que a demonstração dessa gravidade exige exame robusto da conduta e das circunstâncias (Corradini, 2024, p. 47–48; Ittner, 2024, p. 47–49). A linha da culpa grave tem sido também adotada em enunciados e acórdãos administrativos que buscam limitar a responsabilização às situações de desleixo manifesto, distinguindo-as de meras impropriedades formais (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 203–224).

A segunda corrente, que opera pelo parâmetro do “administrador médio”, introduz um critério comparativo: o erro grosseiro se concretizaria quando a conduta praticada pelo agente fosse aquela que um administrador médio não praticaria nas mesmas circunstâncias. Essa perspectiva objetiva o juízo de reprovação, permitindo um padrão de mensuração menos idealizado que a exigência da perfeição administrativa, pois referencia a diligência “normal” esperada num gestor típico (Ittner, 2024, p. 48–49; Corradini, 2024, p. 67–70). A adoção do referencial do administrador médio tem servido para equilibrar a proteção do gestor contra punições por resultados adversos imprevisíveis e a necessidade de controle sobre condutas realmente negligentes.

Uma síntese útil do debate aponta, portanto, três dimensões complementares para a caracterização do erro grosseiro: (i) natureza objetiva da conduta (a conduta deve revelar desvio grave do dever de cuidado); (ii) grau de reprovabilidade (nível de negligência, imprudência ou imperícia elevado); e (iii) parâmetro comparativo (avaliação em relação ao padrão do administrador médio). Autores e estudos de caso demonstram que, na prática, tribunais de contas e doutrina utilizam esses elementos de forma articulada para aferir a presença do erro grosseiro, o que torna o conceito operacionalizável, embora ainda marcado por certa indeterminação nas fronteiras que separam erro tolerável de erro imputável (Corradini, 2024, p. 47–54; Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 210–214; Ittner, 2024, p. 47–50).

Há, todavia, críticas relevantes: parte da doutrina aponta a possibilidade de insegurança jurídica decorrente da indeterminação do termo “grosseiro”, que pode permitir decisões discrepantes entre cortes e tribunais, bem como interpretações heterogêneas por órgãos de controle, o que pode gerar incerteza para o gestor público. Além disso, existe o receio do chamado “apagão das canetas”: a expectativa de responsabilização por condutas julgadas, ex post, como gravemente falhas pode levar gestores a adotar comportamento excessivamente cauteloso, prejudicando a eficiência administrativa e a inovação (Ittner, 2024, p. 70–72; Corradini, 2024, p. 83–86). Esses pontos reforçam a necessidade de critérios probatórios e motivacionais claros na decisão administrativa e no controle externo, de modo a preservar tanto a responsabilização efetiva quanto a segurança jurídica necessária para a atividade pública.

Em termos práticos, a literatura contemporânea recomenda que a aferição do erro grosseiro incorpore: (a) análise conjuntural das circunstâncias fáticas no momento da decisão; (b) verificação da motivação e da existência de registro documental que demonstre a análise de alternativas; e (c) exame do resultado efetivo e do risco concreto gerado pela conduta. Essas técnicas de valoração probatória permitem que o conceito se mantenha rigoroso, afastando responsabilizações automáticas, sem, contudo, se tornar inaplicável diante da necessidade de controlar comportamentos culposos efetivamente graves (Dionísio, 2021, cap. 3; Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 212–216; Corradini, 2024, p. 50–55).

O panorama teórico enseja uma visão híbrida e pragmática do erro grosseiro: trata-se de um padrão de reprovação elevado, próximo à culpa grave, aferido por referência a um parâmetro de diligência média e aplicado mediante exame contextualizado das circunstâncias, da motivação e das evidências documentais disponíveis ao agente no momento da decisão. Essa configuração conceitual constitui a base para a análise jurisprudencial que será empreendida nas seções subsequentes, onde se examinarão os padrões decisórios recentes do TCE-RJ.

### **3.2 Dimensões do erro administrativo: culpa grave, contexto e interpretação razoável**

A identificação jurídica do erro grosseiro na Administração Pública envolve, simultaneamente, uma dimensão subjetiva (nível de previsibilidade e diligência exigíveis) e

uma dimensão objetiva (contexto fático e normativo em que a decisão foi tomada). A doutrina brasileira tem ressaltado que a avaliação da culpa grave no setor público jamais pode ser reduzida a mero juízo retrospectivo; é indispensável considerar as informações disponíveis no momento da decisão, os procedimentos adotados e a razoabilidade da interpretação normativa realizada pelo agente. Segundo Osório (2025, p. 141-144), o erro grave exige demonstração de violação manifesta e evidente a deveres funcionais objetivos, distinguindo-se da simples discordância jurídico-hermenêutica.

Esse movimento interpretativo dialoga com a ideia de “culpa qualificada”, defendida por Oliveira (2024, p. 201-206), que sustenta que a responsabilização do gestor somente pode ocorrer quando houver desatenção inequívoca a parâmetros normativos claros e disponíveis, capazes de orientar uma decisão prudente e transparente. Não se trata de exigir infalibilidade, mas sim diligência demonstrável, documentação mínima e coerência com práticas institucionalizadas.

Nessa perspectiva, Justen Filho (2025, p. 312-316) observa que o erro grosseiro apresenta dupla natureza: envolve falha de conduta (ausência de cuidado objetivo) e falha de julgamento (opção administrativa contrária a padrões técnicos, normativos ou probatórios disponíveis no momento da decisão). Do ponto de vista prático, essa concepção desloca o foco do resultado final para os procedimentos preventivos, incentivando rastreabilidade documental, análise de riscos e motivação consistente.

O debate ganhou maior densidade após a entrada em vigor do art. 28 da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019, que introduziram, no plano normativo, a exigência de motivação consequencialista e valoração contextual. A responsabilidade administrativa atual exige a demonstração de que o gestor ignorou informações relevantes, normas claras ou advertências institucionais, o que constitui a essência da culpa grave no setor público (Ramos; Gramstrup, 2021, p. 58-61). Em outras palavras, o erro grosseiro está ligado à má governança decisória, e não simplesmente ao desacerto do resultado.

A aplicação dessa compreensão tem consequências diretas sobre a interpretação do princípio da razão plausível, frequentemente invocado pelos órgãos de controle. Quando há dúvida jurídica razoável, baseada em divergência jurisprudencial consolidada, ausência de normativo específico ou existência de parecer técnico prévio, a responsabilidade tende a ser afastada, pois não há demonstração inequívoca de culpa qualificada (Oliveira, 2024, p. 207-210; Justen Filho, 2025, p. 319-320).

Desse modo, a doutrina converge para 3 (três) dimensões estruturantes da análise do erro administrativo: (i) Conduta: demonstração objetiva de negligência grave ou descuido manifesto; (ii) Contexto decisório: existência de elementos informativos suficientes e parâmetros normativos claros no momento da decisão; e (iii) Interpretação razoável: adoção de justificativas coerentes e fundamentadas, ainda que posteriormente avaliadas como equivocadas.

Essa leitura vem influenciando não apenas as decisões dos Tribunais de Contas, mas também mecanismos de auditoria interna e instrumentos de governança contratual. O foco desloca-se da punição pelo simples erro para a exigência de boa decisão documentada, baseada em evidências, controles preventivos e motivação qualificada. Trata-se de marco teórico essencial para a consolidação de uma cultura de responsabilidade administrativa proporcional e racional, reduzindo riscos sistêmicos e fortalecendo a segurança decisória no setor público.

### **3.3 Risco do “apagão das canetas” e cultura de medo decisório**

O fenômeno denominado “apagão das canetas” representa o comportamento defensivo de agentes públicos que, diante de riscos de responsabilização pessoal, optam por não decidir, retardar processos ou adotar soluções minimalistas e burocráticas, mesmo quando a decisão administrativa é necessária e juridicamente possível. Trata-se de uma forma de inércia motivada pelo medo e pela percepção de que as estruturas de controle, especialmente de natureza sancionatória, atuam retrospectivamente com critérios de avaliação rígidos e pouco sensíveis ao contexto da decisão. Observa-se que esse quadro decorre da crença difusa de que qualquer decisão envolve um risco pessoal severo para o gestor público, sobretudo quando inexitem parâmetros claros de interpretação administrativa.

A teoria administrativa brasileira identifica esse fenômeno como uma espécie de efeito desincentivador sobre a eficiência. Para Osório (2025, p. 157-163), a cultura do medo decisório surge quando os mecanismos de responsabilização não distinguem entre resultado danoso e conduta diligente baseada em critérios técnicos. Assim, o problema não está apenas na punição, mas na imprevisibilidade dos critérios utilizados pelos órgãos de controle, que incentiva a adoção de comportamentos avessos ao risco, ainda que esses comportamentos prejudiquem a boa gestão pública.

Esse quadro se agrava quanto maior for a assimetria de informação entre quem decide e quem julga. Oliveira (2024, p. 212-216) sustenta que o apagão administrativo decorre, em parte, de decisões posteriores que avaliam fatos complexos com a serenidade e a totalidade documental que não estavam disponíveis ao gestor no momento da tomada da decisão. O medo decisório não se restringe ao gestor estratégico, ele atinge técnicos, ordenadores de despesa, fiscais de contrato e membros de comissões, especialmente em áreas sensíveis como segurança pública e contratações emergenciais.

A jurisprudência recente dos Tribunais de Contas e a legislação de governança pública tentam enfrentar essa cultura paralisante por meio da valoração contextual (art. 28 da LINDB e Decreto nº 9.830/2019). A LINDB foi concebida justamente para libertar o gestor que decide com base em critérios técnicos razoáveis, afastando a responsabilização baseada em meras divergências interpretativas ou em conclusões construídas apenas a posteriori (Ramos; Gramstrup, 2021, p. 65-69). A racionalidade decisória, portanto, exige a construção de trilhas probatórias, justificativas técnicas, avaliação de riscos e formalização documental capaz de demonstrar boa-fé, diligência e razoabilidade.

No plano organizacional, o apagão das canetas tem efeitos concretos e mensuráveis: demoras em procedimentos licitatórios, subutilização de recursos orçamentários, judicialização preventiva, aumento de consultivas internas e fuga de responsabilidades. Justen Filho (2025, p. 331-334) acrescenta que a cultura punitiva pode induzir o gestor a adotar decisões “excessivamente conservadoras”, visando apenas evitar responsabilização, e não promover a melhor solução administrativa. Isso gera um paradoxo: quanto mais rígido e imprevisível o sistema de controle, maior a probabilidade de perdas de eficiência, ampliação de custos públicos e impactos negativos na execução contratual.

A literatura atual converge para uma interpretação equilibrada: reduzir o medo não significa enfraquecer o controle, mas aperfeiçoá-lo por meio de critérios objetivos, previsibilidade, transparência e controles pedagógicos. Ou seja, a superação do apagão administrativo depende, simultaneamente, de formação contínua, criação de matrizes de risco normativo, estímulo à governança probatória e desenvolvimento de pareceres técnicos padronizados, sobretudo em órgãos de segurança pública, onde as decisões costumam ser urgentes, sensíveis e dotadas de forte impacto social.

Contudo, a cultura de medo decisório pode ser mitigada pela introdução de modelos claros de motivação consequencialista, controle orientado para prevenção e segurança jurídica decisória, reduzindo a vulnerabilidade pessoal do gestor e fortalecendo a eficiência administrativa.

### **3.4 Governança contratual e *accountability* pedagógica no setor público**

A governança contratual no setor público traduz-se em um conjunto de práticas e rotinas destinadas a conferir maior previsibilidade, responsabilização e aprendizagem institucional aos processos de contratação e execução de contratos. Em vez de reduzir o controle à mera sanção *ex post*, a governança busca articular planejamento, matriz de riscos, monitoramento de desempenho, fiscalização efetiva e feedback sistemático entre auditoria interna, unidades gestoras e controle externo. Essa concepção aproxima a gestão pública de modelos gerenciais modernos, em que a ênfase recai sobre a prevenção e a correção tempestiva de desvios, e não simplesmente sobre a punição retrospectiva (Bresser-Pereira, 1998, p. 45–52; Di Pietro, 2023, p. 320–326).

A perspectiva da *accountability* pedagógica, isto é, do controle exercido com finalidade educativa e de melhoria contínua, tem encontrado eco em estudos e experiências brasileiras. Tribunais de Contas, por meio de suas escolas de contas e programas de capacitação, passaram a adotar instrumentos que combinam fiscalização com orientação prática, publicando guias, manuais e cursos para gestores. Estudos sobre a evolução do papel dos Tribunais de Contas mostram que essa atuação pedagógica tem sido implementada para reduzir assimetrias de informação, elevar a qualidade dos processos decisórios e reduzir a ocorrência de falhas por desconhecimento ou má prática (Puccioni, 2019, p. 13-31; Carvalho; Bergue; Chaise, 2024, p. 76-99).

Em termos conceituais e práticos, a governança contratual exige a institucionalização de instrumentos claros: (i) estudos e projetos básicos robustos; (ii) matriz e plano de gestão de riscos; (iii) rotinas de fiscalização e relatórios periódicos de execução; (iv) registros eletrônicos e trilhas de auditoria; e (v) mecanismos de comunicação com o controle interno e externo. Esses instrumentos visam reduzir o espaço para decisões discricionárias não justificadas e ao mesmo tempo oferecer ao gestor meios para demonstrar a razoabilidade da sua atuação quando confrontado com exame posterior (Justen Filho, 2025, p. 1280–1286; Di Pietro, 2023, p. 330–336).

A lógica pedagógica do controle, ou *accountability* pedagógica, opera em dois sentidos complementares. Primeiro, ao identificar práticas problemáticas, o controle externo não deve limitar-se a imputar responsabilidades, mas deve produzir orientações claras, modelos de procedimento e recomendações práticas para que outros gestores não repitam os mesmos erros; segundo, o próprio sistema de controle deve ser mais previsível e transparente quanto aos critérios de imputação, evitando surpresas interpretativas que alimentam o fenômeno do “apagão das canetas”. Pesquisas sobre a função dos Tribunais de Contas sugerem que a formulação de orientações públicas e guias de boas práticas tem impacto direto na qualidade da gestão local e na redução de irregularidades técnicas (Puccioni, 2019, p. 13-31; Carvalho; Bergue; Chaise, 2024, p. 76-99).

Do ponto de vista institucional, a governança contratual eficaz depende também da articulação entre normas (BRASIL, 2021. Lei nº 14.133; BRASIL, 1942. Decreto-Lei nº 4.657 – LINDB; BRASIL, 2019. Decreto nº 9.830), estruturas internas de compliance, e capacitação técnica. Justen Filho (2025, p. 1290–1296) destaca que a nova lei de licitações, ao incorporar exigências de planejamento e gestão de riscos, legitima práticas de governança que tornam as decisões mais fundamentadas e defensáveis, reduzindo, em tese,

as razões para responsabilizações indevidas quando o gestor age com diligência e registra suas escolhas. Por sua vez, Di Pietro (2023, p. 340–345) assinala que a consolidação de rotinas administrativas e de fiscalização com base em evidências amplia a segurança jurídica e contribui para a eficiência e a economicidade nas contratações.

Finalmente, a experiência prática do TCE-RJ e de outros órgãos regionais demonstra que a combinação entre auditoria orientada por risco, produção de conhecimento técnico e oferta de capacitação produtiva permite transformar o exercício do controle em instrumento de aprendizagem institucional. Relatos de práticas bem-sucedidas incluem a publicação de manuais, a oferta de cursos pela Escola de Contas, e a adoção de mecanismos de inteligência para seleção de auditorias, que permitem priorizar intervenções pedagógicas onde o retorno em governança é maior (Carvalho; Bergue; Chaise, 2024, p. 76-99; Puccioni, 2019, p. 13-31).

Enfim, a governança contratual articulada com uma concepção de *accountability* pedagógica oferece caminho promissor para conciliar fiscalização eficaz e práticas de gestão que incentivem a decisão fundamentada, reduzam o medo decisório e promovam melhoria contínua nos contratos públicos – premissas essenciais para reduzir a incidência de erro grosseiro decorrente de má governança e para fortalecer a segurança jurídica dos gestores públicos.

#### **4 JURISPRUDÊNCIA APLICADA: PADRÕES DECISÓRIOS RECENTES DO TCE-RJ**

A jurisprudência recente do TCE-RJ revela a formação de um conjunto consistente de critérios para a identificação de erro grosseiro na execução contratual, especialmente em matéria de gestão de riscos, fiscalização documental e motivação de decisões administrativas. As decisões analisadas indicam que o Tribunal passou a utilizar simultaneamente fundamentos normativos e parâmetros de auditoria para aferir responsabilidade do gestor, alinhando-se ao art. 28 da LINDB (BRASIL, 2018. Lei nº 13.655) e às diretrizes das NBASP (IRB, 2022). Essa evolução demonstra uma transição do controle centrado apenas no resultado para um modelo baseado na qualidade técnica do processo decisório.

Um exemplo emblemático é o Acórdão 064705/2024-PLEN, julgado em 21 de agosto de 2024, no Processo nº 103.681-8/24, em que o Tribunal analisou a prorrogação contratual de objeto público sem justificativa técnica suficiente e determinou providências corretivas diante da “ausência de motivação contemporânea e comparativa” para sucessivos aditivos (TCE-RJ, 2024a). A decisão é significativa porque, além de verificar a irregularidade material, estabelece um modelo decisório: a prorrogação de prazo contratual só é válida se sustentada por documentação formal, análise de riscos e parecer técnico que demonstre a necessidade e a conveniência administrativa. Em outras palavras, “boa-fé não supre falta de motivação tecnicamente adequada”, e este entendimento tem aparecido de forma recorrente em decisões do Tribunal.

Nos relatórios publicados em boletins oficiais de jurisprudência entre 2023 e 2024 (TCE-RJ, 2023; 2024), nota-se preocupação crescente com a qualidade metodológica das pesquisas de preços. O Tribunal tem reiterado que levantamentos baseados apenas em uma ou duas cotações, sem critério comparativo, sem indicação de data e sem comprovação de busca em fontes distintas, não configuram diligência mínima exigida no processo licitatório. Em diversos julgamentos, o TCE-RJ determinou a reabertura do procedimento de pesquisa, exigindo três orçamentos atualizados, comprovação da origem das cotações e

registro documental completo. Assim, o erro grosseiro é caracterizado não apenas pelo eventual superfaturamento, mas também pela insuficiência no procedimento administrativo que deveria preveni-lo.

Outro eixo decisório marcante é o tratamento dado às falhas de fiscalização contratual, especialmente quando ausente trilha documental que comprove acompanhamento contínuo e ateste o recebimento do objeto. Nos votos analisados, o Tribunal tem reforçado que a designação formal de fiscal de contrato, a elaboração periódica de relatórios e a documentação fotográfica ou procedimental constituem obrigações administrativas necessárias, e não formalidades dispensáveis (TCE-RJ, 2024b). Assim, mesmo quando a execução material do objeto ocorre, a falta de documentação registrada arquiva o controle, gera presunção de dano e autoriza a instauração de Tomada de Contas Especial, pois impede a comprovação de que o gasto público atendeu ao interesse coletivo.

Por outro lado, a jurisprudência também apresenta decisões de não responsabilização, demonstrando que o Tribunal tem aplicado os critérios da LINDB para afastar a imputação de culpa grave quando comprovada dúvida jurídica razoável. Relatórios disponíveis em sessões e boletins mostram julgados em que o gestor não foi punido por haver seguido parecer jurídico formal, especialmente em contextos de normas novas, divergências interpretativas ou ausência de jurisprudência consolidada (TCE-RJ, 2023; 2024). Esse movimento aponta para a aplicação direta do art. 28 da LINDB, no sentido de considerar: contexto decisório, complexidade normativa, ausência de precedentes e consulta formal à assessoria técnica ou jurídica.

Nesses casos, o Tribunal reconhece que gestão pública não é atividade de risco zero e que decisões divergentes, se fundamentadas, não configuram negligência ou imperícia. Essa linha jurisprudencial está diretamente ligada à preocupação com a prevenção do “apagão das canetas”, isto é, ao risco de paralisia administrativa decorrente do medo de responsabilização.

Os fundamentadores normativos das decisões mais recentes revelam 5 (cinco) pilares recorrentes: art. 28 da LINDB, Decreto nº 9.830/2019, ADI 6421, Lei nº 14.133/2021 e NBASP 4000. O Tribunal cita expressamente esses instrumentos, seja para caracterizar falha de planejamento e fiscalização, seja para afastar a presunção de erro grosseiro quando comprovada diligência documentada do gestor. Em síntese, a jurisprudência demonstra a construção de um modelo mais objetivo de controle, que valoriza procedimentos, evidência documental e motivação qualificada, e não apenas resultados materiais. Trata-se de uma abordagem tecnicamente mais exigente, mas também mais protetiva para o gestor diligente, aumentando a segurança jurídica e a previsibilidade no controle externo.

## **5 EXECUÇÃO CONTRATUAL NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PMERJ)**

A execução contratual na PMERJ representa um campo sensível do ponto de vista da governança pública: envolve serviços contínuos essenciais, contratos de grande volume e impactos diretos na prestação de segurança. A experiência do TCE-RJ, nos últimos anos, mostra que os riscos de responsabilização por erro grosseiro na PMERJ guardam íntima relação com a qualidade da comunicação interna, a existência de trilhas documentais auditáveis, a justificação técnica de prorrogações e repactuações e a capacidade institucional de produzir e preservar provas que demonstrem diligência administrativa. Em termos práticos, os acórdãos e documentos do Tribunal evidenciam que a diferença entre uma responsabilização e o seu afastamento está, com frequência, não na materialidade do

resultado, mas na capacidade do gestor em demonstrar que decidiu a partir de elementos técnicos, motivação fundamentada e medidas de mitigação de riscos (TCE-RJ, 2024a; TCE-RJ, 2024b).

### **5.1 Comunicação entre unidades gestoras e Controle Interno**

A primeira dimensão crítica é a comunicação entre as unidades gestoras (áreas requisitantes, setores de compras, fiscalização operacional) e o Controle Interno da corporação. Para o TCE-RJ, a comunicação tempestiva e formalizada com o Controle Interno, através de ofícios, pareceres jurídicos, notas técnicas e registro em sistemas eletrônicos, é componente essencial para demonstrar que a decisão administrativa passou por avaliação multidisciplinar e pela identificação de riscos. Em acórdão envolvendo procedimentos de fiscalização e questionamentos sobre prorrogações, o Tribunal enfatizou que a existência de parecer jurídico e de comunicação prévia ao Controle Interno constitui indício relevante de diligência e, em situações de dúvida razoável, legitima a decisão administrativa (TCE-RJ, 2024a).

Na prática da PMERJ, essa comunicação deve ser formalizada por meio de processos SEI, memorandos internos e documentação em sistemas de gestão, devendo constar: (i) a justificativa da necessidade contratual; (ii) a análise de alternativas (licitar vs. prorrogar); (iii) a avaliação de riscos e impactos operacionais; e (iv) o posicionamento do Controle Interno ou jurídico. A própria seleção de unidades sujeitas à auditoria pelo TCE-RJ inclui a Secretaria de Estado da Polícia Militar entre as unidades monitoradas, o que demonstra atenção específica do Tribunal aos processos e à integração com controle interno (SEPM/PMERJ, 2022).

### **5.2 Rastreamento documental e trilha de auditoria**

A segunda dimensão – rastreamento documental – é frequentemente decisiva. O TCE-RJ tem reiterado que sem trilha de auditoria recuperável não é possível aferir a razoabilidade das decisões ou reconstituir o processo decisório: planilhas, pesquisas de preço com memória metodológica, relatórios de fiscalização, ordens de serviço, notas fiscais, fotos e outros documentos probatórios são requisitos mínimos. O Tribunal repetidamente determinou a instauração de Tomada de Contas Especial ou a aplicação de sanções quando faltou documentação que comprovasse a análise comparativa e a diligência do gestor (TCE-RJ, 2025a; TCE-RJ, 2025b). A insuficiência probatória é tratada como falha de governança que, independentemente do cumprimento aparente do objeto, impede afastar a presunção de irregularidade.

Na PMERJ, a trilha de auditoria exige disciplina institucional: cada contrato deve conter pasta digital/SEI com registros cronológicos das decisões, memória de cálculo das pesquisas de preço, registro de fiscal de contrato e relatórios periódicos de execução. O uso de sistemas eletrônicos (SEI, SIGA, ou sistemas próprios) facilita a recuperabilidade e a demonstração de boa-fé, além de reduzir riscos de responsabilização por ausência de prova.

### **5.3 Prorrogações, repactuações e decisões comparativas**

Prorrogações e repactuações constituem pontos de elevada vulnerabilidade jurídica quando não acompanhadas de justificativa técnica e estudo comparativo. O TCE-RJ tem determinado que a prorrogação do contrato só se justifica quando há análise clara de vantajosidade e quando a alternativa de licitação ou contrato emergencial foi devidamente estudada e documentada. Em casos concretos, o Tribunal assinalou que aditivos sucessivos

sem justificativa técnica documentada caracterizam falha de planejamento e podem ensejar responsabilização (TCE-RJ, 2024a).

Para evitar esse risco, as unidades da PMERJ devem produzir estudo técnico preliminar no qual constem: (i) cenário comparativo entre os custos e benefícios de prorrogação vs. licitação; (ii) análise de riscos (incluindo continuidade do serviço); (iii) memória de pesquisa de preços atualizada; e (iv) pareceres da área técnica e jurídica. A existência desses documentos transforma decisões operacionais em atos auditáveis e reduz a probabilidade de abertura de tomadas de contas especial (TCE-RJ, 2024a).

#### **5.4 Casos paradigmáticos (2024–2025): análise ilustrativa**

Entre 2024 e 2025, alguns acórdãos e processos do TCE-RJ envolvendo a PMERJ e unidades correlatas explicitaram os padrões acima e servem como casos paradigmáticos que orientam a atuação prática.

Exemplos acessíveis publicamente incluem decisões que tratam de prorrogações sem justificativa, aplicação de multas por prorrogações indevidas e tomadas de contas especial decorrentes de insuficiência de documentação.

Destacam-se, a título de ilustração, os acórdãos e documentos que constam no portal do TCE-RJ: Acórdão 064705/2024-PLEN (prorrogação/justificação documental) (TCE-RJ, 2024a); Acórdão 030709/2024-PLEN (repactuações e análise de culpa grosseira) (TCE-RJ, 2024b); e decisões de 2025: Acórdão nº 002105/2025-PLEN (TCE-RJ, 2025a) e Acórdão nº 002098/2025-PLEN (TCE-RJ, 2025b) que tratam de tomadas de contas especial e comunicações à PMERJ nos autos). Cada um desses documentos contém fundamentos e determinações que podem ser replicados como checklist operacional para a PMERJ.

Em especial, o acórdão que analisou reajustes contratuais e repactuações (Acórdão 030709/2024) é paradigmático ao demonstrar como o Tribunal sopesou a existência de justificativa técnico-operacional e o histórico documental para afastar a imputação de culpa grave em face de dúvida técnica razoável.

Ao mesmo tempo, as decisões de 2025 reforçam que a ausência de estudos prévios e de memória de cálculo pode conduzir a determinação de instauração de Tomada de Contas Especial ou a aplicação de medidas corretivas.

Com base nos padrões decisórios e nos documentos indicados, recomenda-se à PMERJ: formalizar comunicação prévia ao Controle Interno com parecer técnico e jurídico sempre que houver proposta de prorrogação ou repactuação; manter trilha documental completa no SEI ou sistema equivalente: memória de cálculo, pesquisas de preço com data e origem, ordens de serviço, fotografias e relatórios de fiscalização; produzir estudo comparativo licitação × prorrogação sempre que houver decisão de manutenção do fornecedor, com justificativa de continuidade e vantajosidade; e capacitar fiscais de contrato e gestores para garantir a integridade das evidências de execução e evitar presunções de dano por ausência de prova.

## **6 INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E CONTROLE PREVENTIVO**

A adoção de instrumentos preventivos de governança e controle surge, nos últimos anos, como uma das principais estratégias para reduzir riscos contratuais, mitigar falhas administrativas e evitar a responsabilização por erro grosseiro na Administração Pública. Observa-se, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.133/2021, uma mudança de paradigma: sai de cena o modelo meramente sancionatório e reativo e entra em campo um

modelo orientado por evidências, documentação e rastreabilidade, com foco na organização antecipada do processo decisório.

O chamado controle pedagógico, cujo desenvolvimento tem sido estimulado no âmbito dos tribunais de contas, parte da premissa de que a função do controle externo não deve limitar-se à punição posterior a falhas, mas promover melhoria contínua de processos, clareza procedimental e motivação qualificada (IRB, 2022, p. 7-10). Em lugar do “apontamento final”, o controle passa a dialogar com o planejamento, fornecendo parâmetros técnicos, instrumentos de padronização e critérios de verificação documentada desde as fases iniciais do contrato.

Nesse ambiente, a gestão de riscos torna-se elemento estruturante. A Lei nº 14.133/2021 determina que os órgãos públicos adotem metodologias formais de identificação, classificação e tratamento de riscos, principalmente em serviços continuados, contratações de grande impacto e projetos de alta sensibilidade operacional. Não se trata apenas de diagnosticar vulnerabilidades, mas de estabelecer respostas organizacionais prévias, definindo responsáveis, ações preventivas e medidas corretivas. Em licitações complexas, como aquelas utilizadas em unidades policiais, esse planejamento prévio evita atrasos, aditivos sucessivos e decisões de emergência carentes de fundamentação, circunstâncias frequentemente verificadas em tomadas de contas e auditorias.

O uso sistemático de checklists antifalhas, instrumento simples e extremamente eficaz, contribui para a padronização da atuação administrativa, garantindo que etapas essenciais sejam cumpridas. Ainda que não expressamente previsto em lei, o checklist tem amparo técnico normativo na NBASP 4000 (IRB, 2022, p. 18-24), que recomenda a adoção de listas de verificação para aferir conformidade com requisitos legais e procedimentais. Um checklist aplicado a contratos administrativos pode incluir itens como: (a) existência de pesquisa de preços válida e documentada; (b) definição clara de objeto e metas; (c) plano de fiscalização e respectivos responsáveis; (d) cronograma físico-financeiro; (e) registro sistemático das visitas técnicas e inspeções; e (f) justificativa documentada para aditivos, repactuações e prorrogações.

Outro mecanismo eficiente é a trilha documental, com foco na rastreabilidade das decisões. A NBASP 4000 exige expressamente que as auditorias de conformidade verifiquem se existe evidência suficiente e apropriada para sustentar o ato analisado (IRB, 2022, p. 30-33). A trilha documental reduz ambiguidades, pois cada decisão administrativa, da pesquisa de preços à liquidação da despesa, deve estar acompanhada de motivação e documento comprobatório, permitindo reconstruir o ato administrativo “passo a passo”. Esse modelo pode incluir: atas, e-mails oficiais, fotografias, termos de recebimento, relatórios de fiscalização, pareceres técnicos e manifestações jurídicas.

De forma complementar, a matriz analítica (fato, falha, evidência, consequência e fundamento jurídico) funciona como “raio-x” de riscos contratuais. Cada irregularidade potencial é descrita objetivamente (fato), identificando a natureza do desvio (falha), registrando o documento que comprova (evidência), avaliando o impacto operacional ou financeiro (consequência) e citando o dispositivo normativo aplicável (fundamento). Essa abordagem transforma riscos abstratos em elementos mensuráveis, que podem ser tratados com ações preventivas, treinamentos específicos e recomendações formais aos gestores (BRASIL, 2021. Lei nº 14.133; IRB, 2022, p. 26-27).

Por fim, a implementação de um roteiro metodológico de auditoria interna e controle fortalece a primeira e a segunda linha de defesa administrativa. Esse roteiro pode prever etapas periódicas, como auditorias trimestrais em contratos acima de determinado valor, análise semestral de aditivos, verificação documental antes da renovação de contratos e

revisão anual de procedimentos padronizados. Tal roteiro deve inspirar-se em boas práticas de auditoria, como as diretrizes estabelecidas nas NBASP, normas que estabelecem critérios técnicos para auditorias de conformidade e operacional no setor público (IRB, 2022, p. 14-20).

A incorporação desses instrumentos cria uma cultura organizacional voltada à prevenção de falhas e segurança decisória. Governança pactuada, documentação sólida e rastreabilidade processual reduzem riscos, fortalecem a gestão pública e ampliam a segurança de agentes públicos, especialmente em ambientes sensíveis como a administração de contratos da segurança pública.

## **7 DISCUSSÃO E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS**

A consolidação dos elementos analisados ao longo deste estudo permite identificar uma convergência progressiva entre jurisprudência de controle, parâmetros normativos e práticas administrativas aplicadas especialmente à execução contratual na segurança pública. Esse alinhamento, embora ainda incipiente, demonstra que a responsabilização não pode ser compreendida apenas como um mecanismo sancionatório, mas sobretudo como vetor de profissionalização e amadurecimento institucional. O ponto de partida consiste em reconhecer que o erro grosseiro não decorre exclusivamente da falha em decidir, mas fundamentalmente da ausência de demonstração racional, transparente e documentada dos motivos que levam a determinado ato. Em outras palavras, a administração pública caminha, gradualmente, para substituir a lógica de punição retrospectiva pela lógica de motivação qualificada acompanhada de rastreamento probatório.

Essa transformação implica necessariamente a construção de uma cultura probatória robusta, onde cada decisão seja acompanhada de registros verificáveis que permitam reconstruir o contexto decisório. Não se trata de burocratização excessiva ou produção artificial de documentos, mas de fortalecimento de mecanismos que deem lastro e coerência às escolhas do gestor público. Em vez de temer agir, como ocorre no fenômeno conhecido como “apagão das canetas”, o gestor passa a agir com segurança porque sabe que haverá elementos concretos para demonstrar diligência, proporcionalidade e razoabilidade. O foco desloca-se do medo para a técnica; da insegurança para o método; da subjetividade para a padronização.

A redução dos riscos de responsabilização não significa, portanto, flexibilizar deveres ou tolerar falhas, mas tornar o processo de tomada de decisão previsível, comparável e auditável. Quanto mais consistentes forem os instrumentos de controle preventivo, menos espaço haverá para interpretações arbitrárias e mais coerentes serão os parâmetros utilizados por órgãos de controle interno e externo. A segurança jurídica nasce dessa previsibilidade: o gestor sabe o que deve ser registrado, quando, por que e com que formato; o órgão de controle sabe exatamente o que cobrar; e o resultado, em termos sistêmicos, é a diminuição de conflitos, recursos e contestações posteriores.

No caso específico da PMERJ, o desafio consiste em transformar rotinas administrativas historicamente informais em ambientes estruturados de avaliação de risco. A experiência revela que a execução contratual na segurança pública possui características próprias, especialmente pela urgência operacional, pela imprevisibilidade de demandas e pela necessidade de contratação contínua de serviços essenciais. Essas peculiaridades exigem um modelo próprio de governança, baseado em protocolos claros de comunicação entre unidades gestoras, registro sequencial de atos e criação de trilhas documentais objetivas. A adoção de rotinas padronizadas, ainda que simples, gera mudanças profundas: torna-se

possível identificar responsáveis, reconstruir linhas de tempo, demonstrar justificativas e, sobretudo, diferenciar equívocos compreensíveis de condutas verdadeiramente imprudentes.

Uma agenda institucional adequada deve priorizar a capacitação permanente dos gestores, com foco na cultura da motivação qualificada. Essa capacitação não deve restringir-se a treinamentos pontuais ou informativos, mas incorporar exercícios práticos, análises comparativas de casos e simulações de auditoria interna. É necessário ir além do “saber o que fazer”: o gestor precisa praticar a elaboração de despachos motivados, relatórios de acompanhamento e registros de eventos decisórios que caracterizem diligência e proporcionalidade. Quanto mais natural for o ato de documentar, menor será o risco de enquadramento posterior como erro grosseiro.

Outro ponto estratégico consiste na definição de uma instância técnica permanente para apoio ao gestor em decisões de prorrogação, repactuação, revisão e adequação contratual. Essa instância não deve funcionar como controle externo antecipado, mas como apoio consultivo com base em evidências e critérios normativos. É recomendável instituir uma espécie de “comitê de coerência decisória”, com capacidade de emitir pareceres padronizados, modelos de justificativa e listas de verificação. Isso evita improvisos, reduz interpretações divergentes e cria memória institucional, pois permite que cada caso contribua para o aperfeiçoamento do próximo.

A agenda institucional pode, ainda, contemplar mecanismos de retroalimentação entre controle e gestão. Em vez de produzir relatórios que apenas descrevem falhas, os órgãos de fiscalização interna devem atuar como formuladores de soluções. Cada achado deve vir acompanhado de recomendações concretas e operacionais, preferencialmente com prazos, responsáveis e indicadores de monitoramento. Essa visão pedagógica, em oposição ao controle punitivo, transforma o erro em oportunidade formativa e gera amadurecimento técnico contínuo.

Por fim, a convergência entre normas, jurisprudência e procedimentos internos permite a criação de um ambiente administrativo mais confiável, com redução de litígios, melhoria da eficiência contratual e fortalecimento do interesse público. A administração pública passa a ser vista não como um espaço de risco pessoal para o gestor, mas como espaço institucional de tomada de decisão baseada em evidências.

O resultado esperado é a consolidação de condutas diligentes, registradas, fundamentadas e comparáveis, capazes de proteger não apenas o erário, mas também os próprios agentes públicos, impulsionando uma cultura organizacional madura, transparente e técnica.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A investigação desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender que a responsabilidade administrativa por erro grosseiro constitui um fenômeno que exige, simultaneamente, parâmetros normativos claros e mecanismos práticos de decisão qualificada. A partir da análise dos marcos legais aplicáveis, das normas técnicas de auditoria e da jurisprudência recente do TCE-RJ, verificou-se que o modelo brasileiro avança na direção de uma responsabilização profissional, fundamentada e racional, afastando tanto o punitivismo automático quanto a permissividade institucional.

O TCE-RJ vem consolidando uma jurisprudência que equilibra rigor e razoabilidade na aferição do erro grosseiro, especialmente ao valorizar a documentação do processo decisório e a demonstração objetiva de diligência. Ao examinar casos envolvendo pesquisa de preços, repactuações, prorrogações contratuais e falhas de fiscalização, o Tribunal

mostra predileção por decisões motivadas com base em elementos verificáveis, e não em presunções abstratas. Esse padrão revela que o erro grosseiro não se resume ao simples desacerto, mas está associado à ausência de justificativa técnica, ao desprezo por informações disponíveis ou à falta de registro mínimo capaz de reconstruir o contexto decisório.

O estudo de caso envolvendo a PMERJ evidenciou que a gestão contratual em ambientes de segurança pública apresenta desafios peculiares, marcados por urgência operacional, múltiplos atores envolvidos e constante pressão por resultados. Tais características tornam ainda mais relevante a adoção de práticas robustas de governança, com foco em comunicação estruturada, rastreamento documental e institucionalização de rotinas decisórias. Nesse contexto, mostrou-se essencial não apenas o conhecimento normativo, mas o desenvolvimento de cultura organizacional orientada ao registro sequencial dos atos, à formalização de justificativas e à construção de trilhas probatórias consistentes.

A proposta de matriz analítica e de instrumentos de *checklist* antifalhas apresentada ao longo do trabalho demonstra que é possível traduzir conceitos jurídicos abstratos em ferramentas objetivas e pedagógicas. A matriz e os apêndices sugeridos oferecem instrumentos técnicos e práticos para aprimorar a gestão pública de segurança e a *accountability* administrativa, atuando como mecanismos de controle preventivo e como suporte à tomada de decisão fundamentada. Mais do que evitar responsabilizações indevidas, tais instrumentos buscam promover segurança jurídica, padronização procedimental e continuidade administrativa no longo prazo.

Os resultados obtidos reforçam que a cultura do medo decisório, expressa no chamado “apagão das canetas”, pode ser superada por meio de treinamento permanente, documentação sistemática e diálogo contínuo entre gestão e controle. Quando o gestor público sabe quais elementos deve registrar, quais riscos deve avaliar e qual racionalidade deve fundamentar sua ação, diminui-se significativamente o espaço para interpretações arbitrárias e disputas *ex post* sobre eventual erro grosseiro.

Assim, o caminho que se apresenta para a administração pública fluminense, e, em particular, para a PMERJ, envolve investir em governança contratual, rotinas padronizadas, profissionalização das equipes técnicas e aproximação pedagógica com os órgãos de controle. O objetivo não é apenas evitar sanções, mas aprimorar a eficiência administrativa e reforçar a confiança institucional. A responsabilização deixa de ser instrumento de temor e passa a ser estímulo à documentação qualificada, à gestão responsável e à tomada de decisão orientada por evidências.

A conclusão que se impõe é clara: prevenir o erro grosseiro depende menos de fórmulas legais rígidas e mais de práticas organizacionais bem definidas, capazes de registrar, justificar e monitorar cada escolha pública. Ao trazer contribuições teóricas e instrumentos aplicáveis à realidade da PMERJ, o presente artigo pretende oferecer subsídios não apenas para a melhoria da execução contratual, mas também para o fortalecimento das instituições de controle e para a consolidação de uma cultura decisória técnica, transparente e segura no âmbito da administração pública.

## REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 203–224, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77655. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655>> . Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. **Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6421**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Data do Julgamento: 03/05/2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora FGV, 1998.

CARVALHO, Sérgio Lino da Silva; BERGUE, Sandro Trescastro; CHAISE, Rosa Maria. *Escolas de Governo: o papel pedagógico nos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública*. **Síntese**, v. 10, n. 1, p. 76-99, out. 2024. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/385357685\\_Escolas\\_de\\_Governo\\_o\\_papel\\_pedagogico\\_dos\\_Tribunais\\_de\\_Contas\\_e\\_os\\_impactos\\_na\\_gestao\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/385357685_Escolas_de_Governo_o_papel_pedagogico_dos_Tribunais_de_Contas_e_os_impactos_na_gestao_publica)>. Acesso em: 10 dez. 2025.

CORRADINI, Victoria Malta. **Erro grosseiro na visão do Tribunal de Contas da União**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-12122024-100118/pt-br.php>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros**. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

IRB. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 4000)**. 2. ed. Brasília: IRB, 2022. Disponível em: <<https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-4000-Norma-de-Auditoria-de-Conformidade.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

ITTNER, Tiago Rafael. **A expressão “erro grosseiro” (art. 28, LINDB) na jurisprudência do TCU: controvérsias e indefinições que fomentam a insegurança jurídica e a “Administração Pública do medo”**. 2024. TCC (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Direito, 2024. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/256086>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Método, 2024.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.
- PUCCIONI, Felipe Galvão. Accountability e Tribunais de Contas. **Revista Síntese**, v. 13, n. 1, p. 13-31, 2019. Disponível em: <<https://revista.tcerj.tc.br/sintese/article/view/192>>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- RAMOS, André de Carvalho; GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Comentários à lei de introdução às normas do direito brasileiro - LINDB**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado da Polícia Militar (SEPM/PMERJ). **Auditorias**. 2022. Disponível em: <<https://sepm.rj.gov.br/auditorias/>>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Acórdão nº 064705/2024-PLEN**. Processo nº 103.681-8/24. (Voto GC-5). Relatora: Marianna Montebello Willeman. Seção: 21/08/2024a. Disponível em: <[https://www.rj.gov.br/proderj/sites/default/files/arquivosandamento/VOTO%20GC\\_5\\_TC\\_E\\_RJ\\_ACORDAO\\_064705\\_2024\\_27ago24.pdf](https://www.rj.gov.br/proderj/sites/default/files/arquivosandamento/VOTO%20GC_5_TC_E_RJ_ACORDAO_064705_2024_27ago24.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Acórdão nº 030709/2024-PLEN**. Processo nº 103.596-2/13. Relator: Marcio Henrique Cruz Pacheco. Seção: 22/05/2024b. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/acordao/30709/2024>>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Acórdão nº 002105/2025-PLEN**. Processo nº 106.561-3/2024. Relatora: Andrea Siqueira Martins. Seção: 29/01/2025a. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/acordao/2105/2025>>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Acórdão nº 002098/2025-PLEN**. Processo nº 212.317-5/23. Relator: Marcio Henrique Cruz Pacheco. Seção: 29/01/2025b. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/acordao/2098/2025>>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- RIO DE JANEIRO. (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Boletins de Jurisprudência TCE-RJ**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2023. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/boletim-jurisprudencia>>. Acesso em: 10 dez. 2025.
- RIO DE JANEIRO. (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Boletins de Jurisprudência TCE-RJ**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2024. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/boletim-jurisprudencia>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

## DA PADRONIZAÇÃO DE AÇÕES DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA DE DIGNITÁRIOS EM ESTÁDIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### STANDARDIZATION OF PROTECTION AND SECURITY MEASURES FOR DIGNITARIES IN STADIUMS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

**AUTORES DA NOTA TÉCNICA**  
**IURI LEITE FARIAS (Coordenador)**

*20º Curso de Proteção de Autoridades realizado pela Casa Militar do Rio de Janeiro (2025)*

*Aroldo Evangelista da Silva Júnior, Giseli Aparecida Tureta Santos, Josienne Cartaxo Barros Baltazar Athayde, Bruna Alegre dos Santos Buarque de Gusmão, Vinicius Fagundes Lisboa Vieira, Alex Pires de Brito, Robson de Negreiros Martins, Tiego Wagner Marquito da Rocha Branco, Cristiano do Nascimento Reis, Thiago de Oliveira Marçal, Denilson Queiroz de Oliveira Júnior, Samuel Soares Angelo, Luis Eduardo Souza da Silva, Égon Castro Baltar, Mauro Sérgio Grama de Assis, Marcio Felipe Bernardes Santos, Marcus Vinicius Castro de Barros, Thiago Santos Marcelino, Tatiana de Oliveira Paradela, Isabela Matias Novaes, Felipe de Oliveira Koettker, Rodrigo Leonardo Lima Ribeiro, Rafael Fontes de Souza, Luiz Carlos do Nascimento Junior, Bruno de Almeida Soares, Igor Fernandes da Silva e Luis Otávio Cordeiro da Silva.*

#### **RESUMO**

A presente Nota Técnica analisa e verifica a necessidade e viabilidade de construção de um protocolo técnico-operacional específico para a proteção de autoridades durante eventos realizados no interior do Estádio do Maracanã. Para isso, foram analisados episódios históricos de colapso de segurança, realizadas visitas técnicas presenciais, entrevistados profissionais com experiência prática no tema e estudadas normas legais e doutrinárias aplicáveis, com vistas a realização de um protocolo de ações voltadas a proteção e segurança de dignitários em âmbito do estado do Rio de Janeiro, por meio de uma abordagem qualitativa, captando com profundidade as vulnerabilidades e propondo diretrizes que considerem a realidade estrutural do estádio, a complexidade dos eventos e os riscos à integridade institucional.

**Palavras-chave:** Protocolo de ações; Padronização; Estádios; Proteção de Autoridades; Segurança Institucional.

#### **ABSTRACT**

This Technical Note analyzes and assesses the need and feasibility of developing a specific technical-operational protocol for the protection of authorities during events held inside Maracanã Stadium. For this purpose, historical incidents of security failures were analyzed, on-site technical visits were conducted, professionals with practical experience on the subject were interviewed, and applicable legal and doctrinal standards were studied, with the aim of establishing a protocol of actions focused on the protection and security of dignitaries within the state of Rio de Janeiro, through a qualitative approach, deeply capturing vulnerabilities and proposing guidelines that take into account the stadium's structural reality, the complexity of events, and the risks to institutional integrity.

**Keywords:** Action protocol; Standardization; Stadiums; Protection of Authorities; Institutional Security.

## INTRODUÇÃO

A proteção de autoridades é uma das atividades mais sensíveis e estratégicas no âmbito da segurança pública, especialmente quando exercida em ambientes com grande concentração de pessoas e visibilidade, como estádios esportivos. O Estádio Jornalista Mário Filho, conhecido mundialmente como Maracanã, localiza-se na cidade do Rio de Janeiro e abriga, com frequência, eventos de grande porte com ampla cobertura midiática, recebendo milhares de espectadores e, frequentemente, a presença de chefes de Estado, autoridades governamentais e outras personalidades de alta relevância institucional.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível a existência de protocolos específicos e robustos que assegurem não apenas a chegada e permanência segura do Governador do Estado do Rio de Janeiro, do Vice-Governador e de seus familiares, mas também a capacidade de resposta estruturada a eventos adversos, como tumultos, protestos, falhas de segurança e outras situações críticas em eventos ocorridos em estádios no estado do Rio de Janeiro. A singularidade do Maracanã impõe desafios operacionais que vão desde o controle de acesso e evacuação emergencial, até a necessidade de integração com diversas forças de segurança e órgãos públicos, como Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, SAMU, Defesa Civil, SEPOL, Guarda Municipal, CET-Rio, bem como os órgãos que garantem as funções essenciais à justiça como TJRJ, Defensoria Pública e Ministério Público.

Espera-se, ao final, oferecer subsídios concretos para que a Casa Militar RJ do Gabinete de Segurança Institucional do Estado do Rio de Janeiro desenvolva um modelo de atuação padronizado, escalável e adaptável, que vá além da segurança básica de chegada e permanência, prevendo também ações de inteligência preventiva e resposta imediata a situações críticas, em nome do princípio da continuidade do serviço público, da preservação da ordem pública e da integridade das autoridades protegidas.

## 2. METODOLOGIA UTILIZADA

### 2.1 Tipo de Pesquisa

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva. Seu objetivo é compreender os desafios operacionais na proteção de autoridades estaduais em grandes eventos esportivos no Estádio do Maracanã e oferecer subsídios técnicos e institucionais para a futura formulação de um protocolo de segurança específico para o Estádio do Maracanã.

Adotou-se uma abordagem indutiva, partindo da observação de situações reais e da análise empírica para, a partir disso, extrair inferências e recomendações voltadas à construção de soluções operacionais por parte dos órgãos competentes.

### 2.2 Procedimentos Metodológicos

A metodologia adotada foi estruturada em três eixos complementares:

#### 2.2.1 *Levantamento teórico e normativo*

Realizou-se ampla análise documental de legislações federais e estaduais, doutrinas especializadas, manuais institucionais e protocolos empregados em eventos de grande porte, com foco na proteção de dignitários e segurança em arenas esportivas.

#### 2.2.2 *Observação direta e experiências práticas*

A equipe autora compareceu presencialmente ao Estádio do Maracanã em duas ocasiões estratégicas. No dia 29 de abril de 2025, durante uma partida da Copa do Brasil entre Fluminense e Aparecidense, foi possível observar a operação do estádio em condições reais, com atenção à atuação das equipes de segurança, movimentação do público, controle de acessos, ocupação dos camarotes e fluxos internos.

No dia seguinte, 30 de abril de 2025, com o estádio fechado ao público, realizou-se uma visita técnica conduzida, com acesso a áreas sensíveis da estrutura, incluindo o camarote institucional do Governador, rotas de evacuação restritas, pontos críticos de segurança e passagens normalmente inacessíveis ao público. Na oportunidade, foi promovida uma palestra/entrevista com o chefe de segurança do estádio, Subtenente Almir Feitosa Junior, que forneceu informações técnicas sobre a estrutura atual e os desafios operacionais enfrentados, contribuindo significativamente para a análise.

### *2.2.3 Entrevistas informais e consultas técnicas*

Foram realizadas consultas com profissionais experientes na proteção de autoridades e gestão de grandes eventos, incluindo integrantes da Casa Militar, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros e agentes de segurança privada. As contribuições desses profissionais permitiram ampliar a compreensão sobre vulnerabilidades e necessidades operacionais.

Importante destacar que, por razões de sigilo e segurança institucional, as entrevistas e informações transmitidas pelos profissionais de segurança pública e privada não foram juntadas ao presente trabalho. Não obstante, buscou-se destacar os elementos estruturais, práticos e conceituais necessários à construção de um Protocolo Técnico com Ações de Proteção de Autoridade em Estádios (mais especificamente no Maracanã), a ser realizado exclusivamente pelo órgão competente, notadamente a Casa Militar do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Neste ponto, o intuito do trabalho é analisar se há a necessidade de formulação de um protocolo de ações de proteção de dignitários do poder executivo estadual fluminense, criar conteúdo técnico para formação e concretização de doutrina voltada para a referida matéria e, conseqüentemente, confeccionar um protocolo padronizando ações de proteção de autoridades no Estádio do Maracanã.

## **2.3 Delimitação do Objeto de Estudo**

A pesquisa concentra-se na proteção do Governador do Estado do Rio de Janeiro, do Vice-Governador e de seus familiares imediatos durante eventos realizados no Estádio do Maracanã, em especial partidas de futebol e grandes shows. Não são objeto deste estudo as ações gerais de policiamento, controle de torcidas ou gestão do evento em si, salvo naquilo que interfira diretamente na segurança da autoridade protegida.

O Maracanã foi escolhido como objeto de estudo por se tratar de um estádio de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, atualmente sob contrato de concessão de uso aos clubes Flamengo e Fluminense. Apesar da gestão compartilhada entre os clubes, o estádio mantém espaços institucionalizados, como camarotes específicos destinados ao uso de autoridades públicas estaduais durante eventos oficiais. Essa particularidade reforça a necessidade de criação de protocolos operacionais claros para os agentes da Casa Militar do Governo do Estado do Rio de Janeiro (CMiRJ), responsáveis por garantir a segurança e a integridade dessas autoridades em um ambiente de alta exposição e complexidade operacional.

## **2.4 Justificativa da Abordagem Qualitativa**

A complexidade das variáveis envolvidas, a natureza simbólica do cargo, a imprevisibilidade dos eventos e os múltiplos agentes institucionais envolvidos justificam o uso de uma abordagem qualitativa. Tal abordagem permite captar com maior profundidade

as nuances operacionais e institucionais presentes no cenário analisado, especialmente por meio de uma lógica indutiva, que valoriza a experiência empírica como base para a construção de soluções. Adicionalmente, a produção deste estudo se ancora na bagagem técnica e no aprendizado adquirido pelos autores no âmbito do Curso de Proteção de Autoridades da Casa Militar do Estado do Rio de Janeiro, contexto que proporcionou não apenas o acesso a doutrinas especializadas, mas também a vivências práticas, instruções específicas e contato direto com profissionais experientes na área. Essa imersão reforça a pertinência da abordagem qualitativa como método mais adequado para alcançar os objetivos propostos.

## **2.5 Limitações do Estudo**

As limitações do estudo concentram-se na restrição de acesso a informações sensíveis e na impossibilidade de realização de testes práticos simulados. Ainda assim, o conteúdo empírico obtido por meio das consultas a normas, das visitas técnicas e das entrevistas confere densidade prática ao material, servindo como base para a construção de políticas e protocolos futuros.

Não obstante, outro fator limitador do presente trabalho se dá pela escassa fonte de doutrina e conhecimento técnico registrado publicamente voltados à proteção de autoridades em estádio. Inexiste livros, revistas, artigos, cadernos de aula, ou mesmo material audiovisual, voltado para essa disciplina. Dessa forma, foi necessária a compilação de conteúdo voltada às técnicas de proteção de autoridade em geral, somado aos casos concretos ocorridos com dignitários em eventos em estádios no Brasil e no mundo, para que se formasse um material científico padronizado de proteção de autoridades em estádio por método indutivo.

## **3. ANÁLISE NORMATIVA**

### **3.1 A Proteção da Incolumidade como Direito Fundamental**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º, caput, estabelece os direitos e garantias fundamentais, assegurando a todos os indivíduos a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Embora o direito público se aplique a todos os cidadãos, ele tem como premissa a realização dos fins do Estado. Derivado de uma interpretação sistemática do artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado impõe ao Estado o dever de garantir a proteção daqueles que, em razão do exercício de funções públicas relevantes — como a de Governador(a) do Estado — estão sujeitos a um grau elevado de exposição e risco.

O chefe do Poder Executivo estadual ocupa posição central na administração pública, sendo responsável pela condução das políticas públicas, pela coordenação da máquina estatal e pela representação institucional do Estado. Em decorrência dessas atribuições, está rotineiramente exposto a ambientes potencialmente hostis, como atos públicos, deslocamentos oficiais e eventos de grande visibilidade, o que o torna alvo recorrente de riscos e ameaças.

Assim, a adoção de medidas específicas de segurança destinadas à proteção do Governador e de seus familiares não configura privilégio pessoal, mas se justifica como instrumento necessário à preservação da integridade física e moral do agente público, garantindo-lhe condições adequadas para o pleno exercício de suas funções. Trata-se, portanto, de um dever estatal fundamentado no princípio da segurança jurídica e da continuidade administrativa.

A proteção institucional do chefe do Executivo estadual, nesse sentido, revela-se como um mecanismo de resguardo à própria estabilidade democrática e à ordem pública, conformando-se aos valores constitucionais e ao interesse coletivo.

### **3.2 A Estruturação de Órgão Específico para a Segurança do Governador do ERJ**

Embora a Constituição não disponha expressamente sobre a segurança física de chefes do Poder Executivo estadual, ela assegura aos entes federativos a competência para organizar suas próprias estruturas de segurança institucional. Essa prerrogativa tem amparo no artigo 144 da Carta Magna, que estabelece:

*“A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”.*

Ainda que o artigo não mencione diretamente a proteção de autoridades, o reconhecimento da segurança pública como dever do Estado autoriza a criação de estruturas administrativas destinadas à proteção institucional. Tais estruturas se inserem no contexto do princípio da supremacia do interesse público, que impõe à Administração Pública o dever de adotar medidas proativas voltadas à manutenção da ordem, da estabilidade institucional e da continuidade da atividade governamental.

Com base nesses fundamentos, os Estados podem instituir órgãos próprios — como as Casas Militares e os Gabinetes de Segurança Institucional — com a finalidade de planejar, coordenar e executar ações voltadas à proteção de autoridades públicas, conforme previsão em legislações estaduais específicas.

A proteção de autoridades, em especial dos chefes do Poder Executivo, deve ser compreendida como componente estratégico para a estabilidade institucional e a governabilidade. A elevada visibilidade do cargo, a centralidade do Governador na condução das políticas públicas estaduais e sua constante exposição em ambientes públicos exigem a existência de uma estrutura especializada, dotada de recursos próprios, doutrina técnica e capacidade de articulação com os demais órgãos de segurança.

No âmbito federal, essa compreensão consolidou-se ao longo do século XX, inicialmente com a criação do Gabinete Militar da Presidência da República, por meio do Decreto-Lei nº 920, de 1938, durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas. A iniciativa surgiu como resposta ao contexto de instabilidade política e social que sucedeu à Revolução de 1930. Em 1992, com a promulgação da Lei nº 8.490, o órgão passou a denominar-se Casa Militar. Posteriormente, foi reestruturado como Gabinete de Segurança Institucional (GSI) por meio da Medida Provisória nº 1.911-10/1999, com organização consolidada pela Lei nº 9.649/1998. Atualmente, suas competências estão definidas pela Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.

Essa legislação estabelece, entre outras funções do GSI, a responsabilidade por zelar pela segurança pessoal do Presidente da República, do Vice-Presidente, de seus familiares e das instalações institucionais associadas, como palácios e residências oficiais. Também atribui ao órgão a coordenação de ações de segurança, inteligência, gestão de crises e proteção da informação e de infraestruturas críticas, em articulação com órgãos nacionais e internacionais.

No Estado do Rio de Janeiro, a necessidade de uma estrutura análoga foi formalmente reconhecida por meio do Decreto nº 46.593, de 11 de março de 2019, que instituiu o Gabinete de Segurança Institucional do Governo do Estado do Rio de Janeiro (GSI-RJ).

Sem implicar aumento de despesas, o decreto regulamenta a atuação do órgão, conferindo-lhe status e função estratégica dentro da estrutura governamental.

Entre as atribuições do GSI-RJ, destacam-se: a assessoria direta ao Governador em matérias de segurança; a coordenação das ações de proteção a autoridades estaduais; o planejamento e a supervisão de protocolos de segurança institucional; a articulação com órgãos federais e internacionais; e o gerenciamento de situações de crise que possam comprometer a integridade física de autoridades ou a estabilidade do governo. O Gabinete também exerce papel relevante em eventos oficiais e nos deslocamentos do Governador, atuando como elo entre os setores civil e militar da segurança pública.

A criação do GSI-RJ fundamenta-se na competência constitucional dos Estados para se auto-organizarem (art. 25, §1º da Constituição Federal), nos princípios da segurança pública estabelecidos pelo art. 144 da mesma Carta, e no art. 179 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

### **3.3 Regras de Segurança Pública nos Estádios**

A segurança pública nos estádios brasileiros é regida por um conjunto normativo que estabelece diretrizes para o controle de acesso, prevenção de tumultos, evacuação emergencial e integridade física dos espectadores e trabalhadores. As normas visam garantir a ordem pública em ambientes de grande aglomeração, e, por consequência, também contribuem indiretamente para a proteção de autoridades presentes nesses locais. No entanto, apesar de fornecerem um arcabouço institucional relevante, essas regras gerais nem sempre são suficientes para lidar com os riscos específicos enfrentados por chefes de Poder Executivo e outras autoridades de alta visibilidade durante eventos de massa.

Entre os principais instrumentos normativos aplicáveis à segurança em estádios destaca-se o Estatuto do Torcedor (Lei nº 10.671/2003), que define padrões de segurança e conduta para eventos esportivos. O artigo 13 dessa lei estabelece que o torcedor tem direito à segurança nos locais onde se realizem eventos esportivos, e obriga os organizadores a garantirem a presença de policiamento ostensivo, planos de emergência e controle de acesso. Complementando essa legislação, a Portaria nº 290/2015 do Ministério da Justiça trata da atuação integrada das forças de segurança, do dimensionamento do efetivo e do uso de tecnologias como câmeras de monitoramento, sistemas de reconhecimento facial e detectores de metais.

No âmbito estadual, o Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico (COSCIPI) do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, regulamentado pelo Decreto nº 42/2018, impõe obrigações técnicas às estruturas esportivas, como rotas de fuga, sistemas de combate a incêndio, sinalização de emergência e controle da capacidade máxima. Essas medidas são fundamentais para garantir a evacuação rápida e segura em caso de incidentes, sendo indispensáveis para a integridade física de autoridades e demais ocupantes de áreas VIP.

Embora essas normas se apliquem de forma geral a todos os frequentadores dos estádios, inclusive aos camarotes institucionais, elas não contemplam, de forma específica, os riscos diferenciados associados à presença de autoridades públicas. Chefes de Estado, Governadores, Ministros, e demais figuras de elevado perfil político representam alvos em potencial em situações de instabilidade, protestos ou atentados. Ainda que essas autoridades estejam em áreas teoricamente mais protegidas, como os camarotes institucionais, o histórico de eventos adversos no país demonstra que tais medidas podem não ser suficientes.

Casos como o arremesso de objetos em direção a autoridades, tentativas de invasão de áreas restritas, falhas na evacuação em emergências e mobilizações de torcida que descumprem normas de conduta são exemplos concretos de vulnerabilidades identificadas em eventos anteriores, inclusive no próprio Estádio do Maracanã. Tais falhas evidenciam que, embora os protocolos gerais de segurança contribuam para a proteção das autoridades, eles não substituem a necessidade de protocolos específicos, elaborados sob a ótica da proteção de dignitários, considerando ameaças intencionais, dinâmicas de multidão e restrições de mobilidade impostas pela estrutura física do estádio.

Nesse sentido, torna-se imprescindível que os órgãos estaduais responsáveis, como a Casa Militar do Gabinete de Segurança Institucional (Subsecretaria Militar do GSI-RJ), desenvolvam planos complementares às normas gerais de segurança pública. Tais protocolos devem prever rotas exclusivas de evacuação, posicionamento estratégico de agentes de proteção, medidas de contingência para eventos adversos e articulação direta com os comandos operacionais da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e demais forças envolvidas.

Portanto, a eficácia da proteção de autoridades em eventos realizados no Maracanã depende não apenas da aplicação das normas de segurança pública vigentes, mas da existência de doutrina própria, protocolos detalhados e integração contínua entre os setores envolvidos. A ausência dessas medidas específicas representa risco não apenas à integridade das autoridades, mas também à estabilidade institucional e à imagem pública do governo.

### **3.4 Protocolos Usados na Copa do Mundo 2014**

Durante a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, foi implementado no Estado do Rio de Janeiro o protocolo denominado “Operação Copa Segura”, coordenado pela Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE), vinculada ao Ministério da Justiça. Esse modelo operacional teve como objetivo assegurar a integridade física de autoridades, delegações estrangeiras e do público geral, com destaque para os eventos ocorridos no Estádio do Maracanã, incluindo a final entre Alemanha e Argentina em 13 de julho de 2014. O protocolo foi posteriormente adaptado, com a designação de “Operação Ágata Olímpica”, para os Jogos Olímpicos Rio 2016.

A operação articulou esforços entre diferentes esferas do poder público, incluindo a Polícia Federal, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), Força Nacional de Segurança Pública, Exército Brasileiro, Força Aérea Brasileira, Polícia Rodoviária Federal e Guarda Municipal do Rio de Janeiro. Cada instituição assumiu responsabilidades específicas, como proteção de autoridades e delegações, controle de multidões, bloqueios em rodovias e fiscalização no entorno do estádio. Foram estabelecidos dois anéis de segurança em torno do Maracanã, com barreiras físicas e controle rigoroso de acesso, além da implementação de zonas de exclusão aérea com restrição total ao tráfego de aeronaves e drones em um raio de até 10 km.

As escoltas de autoridades, realizadas com apoio do Grupo de Ações Táticas Especiais da Polícia Federal (GATE) e da Coordenadoria de Recursos Especiais da PMERJ (CORE), utilizaram veículos blindados, rotas predefinidas e sistemas de comunicação seguros (rádio TETRA). Também foram adotadas medidas de inspeção de viaturas e credenciamento restrito de veículos autorizados a circular no interior do estádio. O controle aéreo, por sua vez, envolveu radares, helicópteros credenciados e sistemas de interceptação.

Esse modelo foi efetivamente aplicado em casos concretos, como o bloqueio da Linha Vermelha para o comboio da então Presidente da República, Dilma Rousseff, e a criação de três anéis de segurança com atuação integrada de forças estaduais e federais. Em 2016, o

mesmo arcabouço operacional foi reutilizado nos eventos olímpicos sediados no Maracanã e no Estádio Olímpico (Engenhão), com foco na proteção de delegações internacionais e chefes de Estado.

A base legal da “Operação Copa Segura” compreende a Portaria nº 4.226/2013 do Ministério da Justiça, que estabelece diretrizes para o uso integrado das forças públicas; o Decreto nº 8.135/2013, que dispõe sobre zonas de exclusão e medidas de segurança específicas; e a Lei nº 12.663/2012, conhecida como Lei Geral da Copa, cujo artigo 15 autorizava restrições à livre circulação nos entornos dos locais de competição.

### **3.5 Análise do Protocolo de Atuação no Maracanã Atualmente da Casa Militar**

A Casa Militar do Governo do Estado do Rio de Janeiro dispõe de um protocolo próprio para atuação em eventos realizados no Estádio do Maracanã, especialmente naqueles que contam com a presença do Chefe do Executivo Estadual e de seus familiares. Tal procedimento encontra-se formalizado no Ofício CM nº 0417/2007, emitido pela Coordenação de Segurança Pessoal da Superintendência de Segurança da Subsecretaria Militar do Gabinete de Segurança Institucional (GSI-RJ).

O documento, com três páginas de extensão, estabelece um conjunto de orientações operacionais com foco na organização dos camarotes oficiais — especificamente os de número 319 e 320 — e no posicionamento de agentes da Casa Militar, da Polícia Militar (BEPE) e de empresas de segurança privada contratadas (Sunset). O protocolo inclui medidas como o controle de acesso por pulseiras diferenciadas, a instalação de gradis entre camarotes adjacentes, a designação de postos fixos para agentes de segurança e a supervisão dos portões de entrada.

Uma medida prática e simbólica prevista é a subida com um guarda-chuva, não por razões meteorológicas, mas como recurso defensivo para ser aberto em caso de tentativa de arremesso de objetos pelo público durante a chegada da autoridade. Essa precaução, ainda que simples, ilustra a necessidade de proteção física imediata em trajetos descobertos, reforçando a importância da antecipação de riscos mesmo em deslocamentos curtos.

É importante reconhecer que o protocolo vigente cumpre seu papel de padronizar ações básicas e garantir a disciplina operacional da equipe de segurança. No entanto, seu escopo permanece limitado a aspectos logísticos e à rotina de chegada e permanência no estádio, sem contemplar diretrizes específicas para resposta a eventos adversos. Situações como tumultos generalizados, falhas estruturais, ameaças intencionais ou necessidade de evacuação emergencial não estão previstas em seu conteúdo atual.

Dessa forma, ainda que o documento represente uma boa iniciativa institucional, trata-se de um protocolo que pode ser complementado e reforçado. A proteção de autoridades em eventos de grande porte, como os realizados no Maracanã, exige protocolos adicionais mais robustos, que integrem análise de risco, resposta coordenada a emergências, planos de contingência e articulação em tempo real com os demais órgãos de segurança pública e defesa civil.

Ainda, o protocolo deve transmitir todas essas informações com clareza, simplicidade de escrita, sintetizando e estruturando ações operacionais e contingenciais por meio de ilustrações e demonstrações das disposições de agentes de segurança, posições críticas, saídas de emergências, pessoal e locais de apoio, rotas de fuga e determinações do que deve ser efetivado por cada parte da equipe (avançado, piloto, célula e chefia) em eventual agenda.

## **4. ESTRUTURA DO MARACANÃ**

### **4.1 Informações genéricas**

O Estádio Jornalista Mário Filho, popularmente conhecido como Maracanã, é classificado como uma edificação especial de grande porte, destinada prioritariamente à realização de eventos esportivos e de entretenimento. Trata-se de uma instalação do tipo “competição”, composta por pavimento térreo, cinco níveis superiores e cobertura.

Localiza-se na Rua Professor Eurico Rabelo, Portão 15 – Maracanã, na cidade do Rio de Janeiro, com as seguintes coordenadas geográficas: latitude -22° 55’ 03” S e longitude -43° 13’ 44” W. Sua capacidade máxima atual é de 78.838 espectadores, distribuídos entre arquibancadas, cadeiras e camarotes.

O estádio dispõe de 668 vagas de estacionamento, localizadas nos setores Sul e Leste, e conta com duas áreas de suporte operacional situadas no setor Norte, com área total aproximada de 12.000 m<sup>2</sup>. No que se refere à hospitalidade, o Maracanã possui um total de 107 camarotes, distribuídos nos setores Oeste e Leste.

A titularidade do imóvel pertence ao Governo do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, a administração e operação do estádio foram transferidas, por meio de contrato de concessão celebrado em setembro de 2024, para o consórcio “Fla-Flu Serviços S.A.”, formado pelos clubes de futebol Flamengo e Fluminense. O contrato tem vigência de 20 anos, durante os quais o consórcio será legalmente responsável pela manutenção, gestão e exploração do estádio, mantendo-se, entretanto, a propriedade sob domínio estatal.

### **4.2 Setores e formas de se localizar (georreferenciamento)**

O Estádio do Maracanã é estruturado em quatro setores principais: Norte, Sul, Leste e Oeste. Cada um desses setores possui acessos distintos que facilitam a orientação espacial e o controle de fluxo nos dias de evento.

Destacam-se duas rampas principais de acesso: a Rampa da UERJ, localizada no setor Oeste (Entrada A), com acesso pela Praça Emílio Garrastazu Médici, e a Rampa do Bellini, situada no setor Leste (Entrada D), com acesso pela Avenida Maracanã. Ambas possibilitam o deslocamento dos frequentadores e equipes operacionais aos níveis 01, 02 e 05 da arena.

Além dessas, o estádio conta com quatro rampas auxiliares. No setor Norte, os acessos se dão pelos portões 1 e 2, com entrada pela Avenida Radial Oeste; no setor Sul (setor 7), os acessos são realizados pelos portões 10 e 11, situados na Rua Professor Eurico Rabelo. Essas rampas auxiliares permitem o acesso exclusivamente aos níveis 01 e 02.

Para veículos e viaturas que necessitem adentrar a área interna da arena, existem portões específicos distribuídos ao redor do estádio. O acesso veicular pelas rampas está restrito aos níveis 01, 02 e 05, mas a entrada é limitada e normalmente bloqueada uma hora antes do início dos eventos, seguindo os protocolos operacionais de segurança.

Adicionalmente, nos dias de grandes eventos, as vias que circundam o Estádio do Maracanã podem estar totais ou parcialmente interditadas para veículos não credenciados, conforme a estimativa de público e o planejamento definido pelos órgãos responsáveis pelo trânsito e segurança.

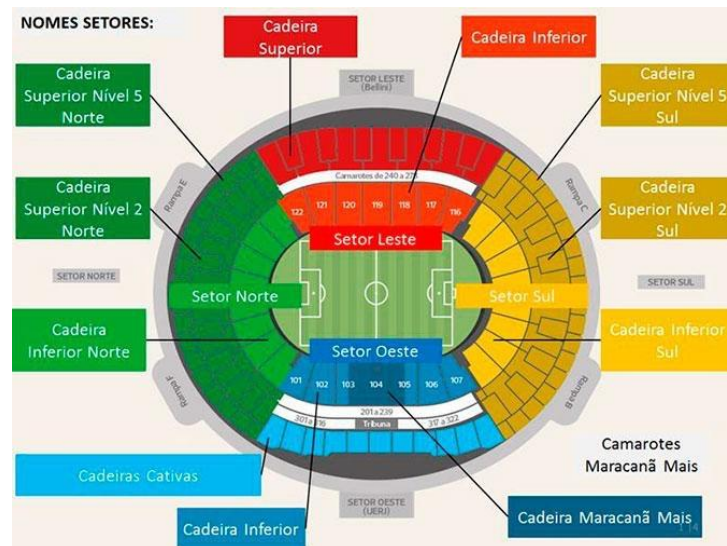


Figura 1 - Setores do Maracanã  
Fonte: Estádio do Maracanã

### 4.3 Pontos Críticos

A identificação dos pontos críticos no Estádio do Maracanã, especialmente sob a ótica da segurança de autoridades, é essencial para subsidiar o planejamento preventivo das equipes responsáveis pela proteção institucional. Dentre os principais pontos de atenção, destaca-se o acesso aos camarotes, com ênfase no local de entrada do Governador do Estado. Esse acesso apresenta vulnerabilidade relevante, uma vez que, logo acima da porta utilizada para ingresso, encontra-se uma área destinada ao público geral, o que potencializa riscos relacionados ao arremesso de objetos ou manifestações hostis.

As arquibancadas, distribuídas por todos os pavimentos do estádio, configuram-se como locais de elevada concentração de pessoas, estando, portanto, suscetíveis a tumultos, movimentos de pânico coletivo, agressões verbais e lançamento de objetos, com impacto direto sobre a segurança da autoridade e da equipe de proteção. No terceiro pavimento, local destinado à preparação de alimentos, há riscos específicos relacionados à segurança sanitária e à possibilidade de incêndios, devendo-se manter vigilância reforçada nesses pontos.

Em todos os pavimentos, a estrutura do estádio deve ser compreendida como potencialmente exposta a incêndios, explosões, atentados e ocorrências classificadas como eventos QBRNE (químicos, biológicos, radiológicos, nucleares e explosivos), além de incidentes decorrentes de falhas termoelétricas. O estacionamento representa, por sua vez, um ponto crítico devido à possibilidade de colisões, incêndios nos veículos, sabotagem contra o automóvel oficial do Governador, estar em local aberto, possuindo visibilidade e proximidade ao público geral.

Por fim, as rampas de acesso, sobretudo nos momentos de entrada e saída do público, apresentam risco acentuado devido ao chamado “efeito funil”, que pode comprometer o controle de fluxo e resultar em situações de pânico, esmagamento ou perda de domínio operacional do ambiente.

### 4.4 Sistema de Prevenção Contra Incêndio e Pânico

O Estádio do Maracanã conta com um sistema estruturado de prevenção e combate a incêndio, distribuído de forma estratégica por toda a edificação. A instalação dispõe de

duas casas de bombas localizadas na área Oeste, responsáveis pelo abastecimento do sistema preventivo.

Há sistema de detecção de fumaça instalado em praticamente toda a área interna do estádio, com exceção dos corredores de acesso aos vomitórios — passagens que conduzem o público às cadeiras com visão para o campo. Da mesma forma, o sistema de sprinklers (chuveiros automáticos) cobre integralmente a edificação, excetuando-se também os referidos corredores de acesso.

O complexo possui um total de 387 extintores de incêndio, distribuídos entre os cinco níveis da edificação. Quanto às caixas de incêndio, estas estão dispostas da seguinte forma: 55 no térreo, 36 no nível 01, 28 no nível 02, 13 no nível 03, 6 no nível 04 e 20 no nível 05.

A reserva técnica de incêndio foi dimensionada a partir do somatório dos volumes destinados ao suprimento da canalização preventiva e ao funcionamento do sistema de sprinklers, totalizando 139.000 litros de água disponíveis para combate a incêndios.

É importante destacar que, na entrada do camarote do Governador do Estado, existe uma caixa de incêndio equipada com mangueira e esguicho, além de extintores, compondo o aparato de segurança imediata naquela área sensível.

#### **4.5 ZPH – Zona de Pouso de Helicóptero**

A utilização de aeronaves para evacuação de autoridades em situações de emergência é uma possibilidade estratégica que deve ser prevista nos planos de contingência. No entanto, a realização de pousos e decolagens dentro do próprio Estádio do Maracanã é considerada inviável, sobretudo durante a realização de grandes eventos. Essa limitação decorre de fatores como a alta concentração de público, o risco de invasão da área de pouso por civis e a possibilidade de acidentes causados por aglomeração em torno da aeronave. O uso do gramado do estádio como heliponto, portanto, é desaconselhado, especialmente em cenários de eventos adversos.

Como alternativa operacional, foi identificado um ponto viável e próximo ao estádio para manobras aéreas em caso de necessidade de evacuação rápida da autoridade. Trata-se do campo de futebol do Colégio Militar do Rio de Janeiro (CMRJ), localizado na Rua São Francisco Xavier, nº 267, bairro da Tijuca, com fácil acesso viário a partir do Maracanã. O local dispõe de espaço adequado para pousos e decolagens e oferece maior controle do perímetro, possibilitando a segurança necessária para o embarque e desembarque de autoridades.

As coordenadas geográficas do campo são: 22°55'03.5"S e 43°13'44.9"W.

A escolha dessa ou de outras áreas alternativas deve constar nos protocolos de evacuação aérea da equipe de segurança, sendo recomendável o alinhamento prévio com a direção da instituição.



Figura 2 – Entorno do Maracanã  
Fonte: Estádio do Maracanã

#### 4.6 Sala de Comando e Controle

A Sala de Comando e Controle (CCO) é o ambiente operacional no qual as equipes responsáveis pela segurança do estádio realizam o monitoramento, a coordenação de ações e o direcionamento de recursos em resposta a qualquer situação ocorrida antes, durante ou após os eventos realizados na arena. Trata-se de uma estrutura essencial para a gestão integrada da segurança pública e privada em grandes concentrações de público.

O Estádio do Maracanã conta com um total de 383 câmeras de videomonitoramento, distribuídas por todos os seus setores, permitindo à equipe de gerenciamento acompanhar, em tempo real, o comportamento do público e as condições de segurança tanto no interior quanto nas imediações do estádio.

A partir do CCO, é possível coordenar a resposta a incidentes específicos, fornecer pronta resposta a emergências, preservar a ordem pública e apoiar as demais áreas funcionais na execução das partidas ou eventos. Por essa razão, é fundamental que o espaço seja ocupado por representantes das principais instituições envolvidas, de forma a assegurar a atuação integrada e eficiente. Dentre os atores estratégicos que devem estar presentes no local, destacam-se:

- a. Oficial de segurança do estádio;
- b. Comandante da Polícia Militar responsável pelas atividades policiais no interior e no entorno do estádio (podendo haver mais de um oficial, conforme a complexidade do evento);
- c. Representante dos serviços médicos de emergência;
- d. Comandante do Corpo de Bombeiros Militar, encarregado das ações de prevenção e resposta a incidentes no estádio e áreas adjacentes;
- e. Responsável pela equipe de segurança privada (stewards ou vigilantes);
- f. Operadores do sistema de Circuito Fechado de Televisão (CFTV);
- g. Operador de comunicação institucional;

A Sala de Comando e Controle desempenha papel crucial também no suporte à proteção de autoridades. É a partir dela que o chefe da equipe de segurança pode ser munido de informações em tempo real sobre a ocorrência de eventos adversos, sua extensão e gravidade, o que o auxilia na tomada de decisões estratégicas, como a ativação de rotas de extração ou a permanência em salas seguras.



Figura 3 – Setores do Maracanã  
Fonte: Estádio do Maracanã

Não obstante, importante destacar a importância da presença do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por meio de seu Juizado Especial do Torcedor e dos Grandes Eventos, da Polícia Civil que, por meio do Termo de Cooperação Técnica com o Grupo Maracanã (que administra o estádio), inclui ações de prevenção e conscientização voltadas à segurança dos torcedores e visitantes, combatendo à violência, capturando foragidos da justiça e orientando torcedores no local, bem como da Defensoria Pública, garantindo assistência jurídica ao público em geral. Todos os órgãos citados acima, são abastecidos de informações pelo CCO, de maneira que a integração e cooperação mútuas promovem um local mais seguro, garantidor dos direitos e defesas dos torcedores.

#### 4.7 Postos Médicos No Estádio Do Maracanã

O Estádio do Maracanã dispõe, em sua estrutura, de um total de oito postos médicos fixos, distribuídos entre os níveis térreo, 1, 2 e 3. Os níveis superiores (níveis 4 e 5), correspondentes respectivamente à área de imprensa e às arquibancadas comuns e cadeiras cativas, não contam com instalações físicas de atendimento médico.

Para suprir essa lacuna e atender às exigências normativas estabelecidas pela Resolução Técnica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) para eventos de grande porte, é prática recorrente que os operadores do evento disponibilizem Ambulâncias UTI Móvel nas rampas monumentais A e D, garantindo a cobertura de primeiros socorros e remoção nos pavimentos mais altos durante jogos e festividades.

A distribuição dos postos médicos fixos por pavimento e setor está apresentada a seguir:

Quadro 1 – Postos médicos por pavimento e setor

Pavimento	SETOR
-----------	-------

Nível 0 (Térreo)	02 Postos Médicos: Setor Norte (Posto Central, no Pilar 49), Setor Oeste (Posto Médico dos Jogadores, no Pilar 58)
Nível 1	02 Postos Médicos: Setor Norte (Pilar 53) e Setor Sul (Pilar 23)
Nível 2	02 Postos Médicos: Setor Norte (Pilar 53) e Setor Sul (Pilar 23)
Nível 3	02 Postos Médicos: Setor Norte (Pilar 53) e Setor Sul (Pilar 23)
Nível 4	Não possui
Nível 5	Não possui

*Fonte: Assessoria de Segurança de Instalações do Estádio Mário Filho*

## **5. APLICAÇÃO DE ENSINAMENTOS DOUTRINÁRIOS NA PROTEÇÃO DE AUTORIDADES EM ESTÁDIOS**

Faz-se necessário apresentar, analisar e adaptar os principais ensinamentos adquiridos durante o Curso de Proteção de Autoridades, promovido pela Casa Militar do Estado do Rio de Janeiro, à realidade operacional da segurança de autoridades em estádios de grande porte, com ênfase no Estádio Jornalista Mário Filho – o Maracanã.

O curso, voltado à formação de agentes de segurança institucional, abrange disciplinas fundamentais para a atuação em ambientes de risco elevado, complexidade logística e grande fluxo de pessoas. Entre as matérias abordadas destacam-se: Composição e Organização de Equipe de Segurança, Inteligência Emocional e Psicologia das Massas, Prevenção, Mediação e Resolução Pacífica de Conflitos, Aspectos Criminais e Situação Jurídica do Agente de Segurança, Segurança da Informação, OMD – Observação, Memorização e Descrição, Formação de Equipe e Procedimentos de Deslocamento com Autoridades, Planejamento Estratégico de Operações de Segurança, Atividade Precursora, Segurança de Áreas e Instalações, Identificação de Ameaças, Noções de Terrorismo e Contraterrorismo, e Noções de Artefatos Explosivos, entre outras.

A aplicação desses conteúdos ao ambiente específico de estádios de futebol exige adaptações relevantes, tendo em vista as particularidades desse tipo de cenário, marcado por fortes emoções coletivas, elevado potencial de formação de turbas e intensa exposição midiática. A dinâmica de um estádio durante grandes eventos impõe desafios adicionais à proteção de autoridades, exigindo que os protocolos operacionais sejam ajustados para lidar com comportamentos imprevisíveis da massa e com a pressão constante da visibilidade midiática.

### **5.1 Etapa de Planejamento Prévio**

Antes de qualquer operação de proteção em estádios, a equipe de planejamento deve iniciar um processo criterioso de análise situacional, avaliando o cenário completo em que se dará o evento. Essa etapa inclui a compreensão do contexto político e social, o perfil do público-alvo, a natureza do evento (se jogo ou espetáculo), o histórico de confrontos entre torcidas e a possibilidade de manifestações políticas/sociais. A atenção deve se voltar também para a leitura do ambiente digital, monitorando redes sociais de torcidas organizadas e veículos de imprensa para identificar potenciais movimentos de agitação e discursos hostis que possam indicar riscos futuros – trabalho mútuo entre a Superintendência de Segurança e a Agência de Inteligência da Subsecretaria Militar do Gabinete de Segurança Institucional-SSMGS/RJ.

Essa análise deve considerar, além da autoridade em si, os fatores de risco indiretos, ou seja, situações que não têm como alvo direto o dignitário, mas que podem afetá-lo por consequência, como protestos generalizados, clima de tensão entre torcidas organizadas, ameaça de atentado por grupos radicais, incidentes anteriores recentes entre as torcidas que possam gerar retaliações, presença de outras autoridades em conflito político, entre outros.

Quando qualquer desses fatores se mostrar relevante, a equipe precisa ponderar a viabilidade da presença da autoridade no evento, podendo inclusive contraindicar sua participação com base no princípio da prevenção ao risco.

Outro ponto que deve ser considerado no planejamento prévio é o mapeamento dos camarotes vizinhos ao camarote institucional do Governo ou que estejam posicionados no mesmo corredor. Mudanças recentes na titularidade desses espaços, decorrentes de compra, cessão ou aluguel, devem ser monitoradas com atenção, especialmente quando envolvem pessoas com antecedentes criminais, inclinações políticas, histórico desarmonioso com o posicionamento político da autoridade, etc. A aquisição estratégica de camarotes próximos por indivíduos ou grupos com intenções adversas pode representar risco concreto à segurança, já que garante proximidade física e visual direta com a autoridade. Por isso, é fundamental que a equipe de inteligência e os responsáveis pelo planejamento façam o acompanhamento contínuo da ocupação desses espaços em articulação com a administração do estádio e com os órgãos de inteligência institucional.

## **5.2 Atividade Precursora**

A equipe precursora realiza a análise técnica preliminar do local, identifica riscos operacionais e aponta eventuais contraindicações à participação da autoridade. Sua responsabilidade é avaliar de forma criteriosa as condições de segurança do evento e estabelecer, desde o início, o elo entre o planejamento estratégico e a execução das medidas de proteção. A depender do cenário encontrado, a equipe poderá aprovar, condicionar ou desaconselhar a presença da autoridade, com base em critérios técnicos.

Contudo, em locais frequentemente visitados pela autoridade, como é o caso do Maracanã, é desejável que já exista um protocolo específico de segurança institucional. Esse é, inclusive, um dos objetivos centrais deste estudo. Na ausência de um protocolo definido, o processo decisório tende a se basear exclusivamente na percepção da equipe precursora designada, o que pode resultar em critérios e ações completamente distintas a cada evento, o que pode gerar grande risco de falta de padronização das ações entre os agentes de segurança envolvidos.

De posse de um protocolo oficial, a atividade precursora passa a ter um norte operacional claro, o que permite que suas ações deixem de ser meramente interpretativas e passem a se concentrar na verificação do cumprimento dos parâmetros estabelecidos. Entre as checagens que devem ser realizadas destacam-se:

- a. Validação das rotas de evacuação e sua viabilidade atual (acessos livres, sinalização, iluminação e tempo de desocupação);
- b. Confirmação da reserva do estacionamento para os carros do comboio;
- c. Confirmação da viabilidade dos portões de acesso e dos pontos de desembarque e de embarque na rota principal e nas rotas de fuga;
- d. Verificação do funcionamento das câmeras de vigilância prioritárias, especialmente aquelas posicionadas no entorno do camarote, estacionamento, corredores internos e rotas de fuga;
- e. Identificação e contato com o chefe da segurança orgânica do estádio, confirmando se permanece o mesmo e se está ciente da presença da autoridade, devendo acionar os recursos necessários de reforço e intercomunicação;
- f. Revisão da localização de postos médicos, rotas de acesso/escape rápido e viabilidade da extração aérea (ZPH);
- g. Testagem dos meios de comunicação (rádios, telefones institucionais) e atualização dos contatos operacionais;

- h. Confirmação da presença e prontidão dos demais órgãos envolvidos: PMERJ, CBMERJ, CET-Rio, vigilância privada, equipes de inteligência e apoio logístico.
- i. Verificação das condições de segurança estruturais do camarote e entornos;
- j. Demais verificações de rotina (contato com cerimonial, focais de clubes presentes para a partida e recepções).

A existência de um protocolo institucional facilita o alinhamento com os padrões operacionais esperados, minimiza falhas de interpretação, reduz riscos e qualifica a atuação da equipe precursora. Isso garante maior previsibilidade às decisões e fortalece a segurança.

### **5.3 Equipe Avançada**

A Equipe da viatura Avançada, é responsável pela verificação final, realizada no terreno cerca de duas horas antes da chegada da autoridade. Sua missão é confirmar que todas as diretrizes estabelecidas no protocolo institucional e as observações feitas pela equipe precursora foram efetivamente cumpridas, garantindo que o ambiente esteja seguro, controlado e pronto para receber a autoridade com o menor grau possível de exposição.

Ao chegar ao estádio, o Avançado deve realizar contato imediato com os pontos focais previamente definidos, como o chefe da segurança orgânica, responsável pelo CCO, responsável no estacionamento e demais agentes designados pelas forças envolvidas (PMERJ, CBMERJ, CET-Rio, segurança privada, etc). O principal foco dessa equipe recai sobre o acesso do comboio ao estádio, garantindo que o portão de entrada esteja desbloqueado e liberado no momento exato da chegada, de modo a evitar que os veículos fiquem expostos na via pública. Também é função do Avançado reservar as vagas de estacionamento determinadas, manter o local de desembarque isolado e seguro, e organizar a recepção da autoridade, conduzindo-a pelo trajeto previamente definido até o camarote institucional.

Cabe ainda ao Avançado fazer uma nova inspeção rápida em todo o percurso interno previsto, atentando-se para mudanças não planejadas (obras, alterações de fluxo, aglomerações inesperadas, falhas na iluminação ou no acesso). Pequenas irregularidades devem ser ajustadas imediatamente ou comunicadas ao Chefe de Equipe, caso requeiram reavaliação aprofundada. A atuação da equipe avançada representa o último filtro de controle antes da chegada da autoridade.

Por padrão, o Avançado deve ser o primeiro a chegar ao local, permanecendo em prontidão até que a autoridade deixe completamente a área do evento ou por determinação diversa do chefe de equipe para que realize reconhecimento de demais agendas, posteriormente.

### **5.4 Chegada do Comboio, Desembarque e Estacionamento**

A chegada da autoridade ao estádio representa um dos momentos mais críticos da operação, exigindo máxima coordenação entre os agentes envolvidos. Todo o processo deve seguir o protocolo previamente estabelecido, com base nas diretrizes da Casa Militar e nas verificações já realizadas pela equipe precursora e pela equipe avançada.

Momentos antes da chegada do comboio, a equipe avançada deve estar devidamente posicionada em pontos estratégicos, especialmente nos portões de acesso das viaturas e no local de desembarque, junto à porta de entrada para os camarotes. Cabe a essa equipe guiar visualmente o comboio, garantindo que os veículos entrem de forma fluida, sem paradas desnecessárias, evitando exposição prolongada da autoridade na rua. Embora essa condução seja essencial, os motoristas já devem ter conhecimento prévio do trajeto e da área de estacionamento institucional, com apoio de vídeos e mapas enviados antecipadamente pela própria equipe avançada.

No instante que antecede a chega do comboio e, principalmente, o desembarque, do Chefe da Avançada deve estar em alerta máximo, observando atentamente o entorno imediato, pessoas nas imediações e, principalmente, estruturas elevadas como marquises, sacadas e acessos superiores. Essa vigilância ativa permite identificar comportamentos suspeitos e eventuais alterações no clima do local, como aglomerações ou reações hostis. O desembarque da autoridade só deve ocorrer após essa verificação completa, com autorização do Chefe da Avançada, garantindo que não haja nenhuma ameaça iminente.

Durante o desembarque, a formação da equipe de segurança deve seguir os padrões definidos pela Casa Militar, com prioridade para a proteção física do VIP. Uma das formações mais indicadas para esse contexto é a formação em diamante, que combina flexibilidade, cobertura visual e capacidade de resposta. Nessa configuração, quatro agentes formam uma estrutura em forma de cruz ao redor da autoridade, facilitando a abertura de caminho e promovendo uma boa cobertura corporal. Além dos 4 agentes, o agente aproximado (também chamado de mosca) desloca-se na retaguarda da autoridade.

A depender das condições e mediante prévio alinhamento junto à organização do estádio, os agentes deverão portar equipamentos de proteção corporal, como guarda-chuvas rígidos, pastas balísticas e outros dispositivos que protejam o VIP contra arremessos de objetos, especialmente vindos de áreas superiores, que representam risco real de ferimentos graves ou de situação vexatório, como arremesso de ovos e sacos contendo urina.

Após o desembarque, os veículos do comboio não devem deixar imediatamente o local. Devem aguardar por alguns instantes, em posição tática, até que a autoridade tenha entrado com segurança no interior do estádio. Isso garante uma retaguarda imediata de extração caso ocorra qualquer evento adverso nesse momento sensível. Só após a confirmação da entrada segura é que os motoristas seguirão para o estacionamento previamente designado, permanecendo nos veículos ou próximos deles durante todo o evento, como medida preventiva contra tentativas de sabotagem, violação ou atentado.

### **5.5 Controle de acesso**

O camarote institucional destinado ao Governador do Estado exige um nível elevado de controle de acesso, considerando sua visibilidade, localização estratégica e a possibilidade de ser alvo de ações hostis ou tentativas de aproximação indevida. A proteção desse ambiente começa com a definição clara de barreiras físicas, preferencialmente utilizando grades metálicas ou fitas de isolamento instaladas na área externa do camarote, antes da porta de entrada. Essas barreiras devem delimitar visualmente a zona de segurança e impedir o livre fluxo de pessoas sem a devida autorização.

A entrada no camarote deve ser condicionada à apresentação de credencial específica. Em hipótese alguma o acesso deve ser permitido a pessoas não credenciadas, mesmo que aleguem vínculo institucional ou pessoal com a autoridade, salvo por expressa autorização direta da autoridade ou de seu Ajudante de Ordens.

Pessoas já no interior do cercado antes do camarote ou, principalmente, dentro do camarote que não estejam com a credencial visível devem ser imediatamente abordadas de forma discreta, com checagem da autorização de permanência. Em caso de dúvida, a pessoa deve ser retirada do local de forma respeitosa, até que a situação seja esclarecida junto ao chefe da equipe.

Também é necessário manter atenção constante às pessoas que circulam com frequência na parte externa do camarote, especialmente aquelas que demonstram comportamento atípico, como curiosidade excessiva, permanência prolongada na frente da entrada ou aproximação não justificada. Essas situações devem ser relatadas imediatamente ao Chefe de Equipe

para que sejam monitoradas por agentes designados, inclusive de forma velada, se necessário.

### **5.6 Permanência da Autoridade no Camarote e Monitoramento Contínuo**

Durante a permanência da autoridade no estádio, a vigilância ativa e contínua sobre o ambiente é fundamental para preservar sua integridade física e moral. O camarote institucional do Governador é dividido em três áreas distintas: a parte interna, de uso restrito aos convidados credenciados; o corredor de acesso, que já possui procedimentos de controle descritos no item anterior; e a parte externa, que funciona como uma pequena arquibancada particular e representa o ponto de maior exposição e vulnerabilidade.

A parte externa do camarote permite contato visual direto com outros camarotes vizinhos e, principalmente, com as arquibancadas abertas ao público, localizadas à frente e nos níveis superiores. Em eventos lotados, é comum a presença de espectadores nessas áreas superiores, muitos dos quais se debruçam para observar o camarote da autoridade, o que pode gerar situações de risco, como tentativas de filmagem hostil, arremessos de objetos ou mesmo gestos de provocação e intimidação.

Por esse motivo, o plano de segurança adotado deve prever a cobertura e proteção de todos os pontos sensíveis ao redor do camarote, com atenção especial à parte externa. Dependendo do cenário e do grau de ameaça identificado no planejamento, a equipe de segurança da autoridade pode solicitar o apoio da segurança privada do estádio ou do policiamento ostensivo, posicionando agentes em pontos estratégicos do setor superior e nas imediações do camarote. Essa distribuição deve estar descrita com clareza no protocolo institucional, garantindo que todos os agentes envolvidos compreendam seus papéis e zonas de responsabilidade.

### **5.7 Resposta a Situações Adversas Durante a Permanência da Autoridade**

A resposta a situações adversas deve ser planejada com antecedência, evitando improvisos e decisões isoladas sob pressão. O protocolo institucional deve prever múltiplos cenários de risco e orientar, de forma clara, se a conduta prioritária será a extração imediata da autoridade ou a permanência temporária em uma cápsula segura dentro do estádio.

A principal cápsula segura prevista deve ser a parte interna do camarote institucional, cuja estrutura permite certo isolamento físico, controle de acesso e vigilância reforçada. No entanto, outras áreas dentro do estádio também podem ser previamente definidas como cápsulas seguras alternativas, a depender do evento e do local utilizado. Cabe à equipe que elabora o protocolo identificar e mapear essas áreas, estabelecendo critérios mínimos para sua utilização: proteção visual, acesso restrito, controle operacional e possibilidade de evacuação posterior.

O Chefe de Equipe possui autonomia para tomar decisões rápidas, mas seu julgamento deve estar alinhado ao protocolo previamente aprovado, que já pode prever, por exemplo, que em casos de distúrbios ocorrendo fora do estádio, como confrontos nas ruas do entorno, é preferível manter a autoridade abrigada no camarote até que o cenário externo se normalize. Essa decisão deve ser comunicada e respaldada pelo responsável pelo policiamento ostensivo, garantindo que a autoridade não seja exposta a riscos de deslocamento desnecessário.

Por outro lado, situações como tentativa de invasão das arquibancadas superiores por manifestantes, arremesso de objetos direcionados ao camarote ou incêndio estrutural no anel do estádio são exemplos de cenários em que a extração imediata deve ser priorizada, utilizando a rota tática mais segura prevista no plano vigente.

Materiais de apoio como ferramentas de corte para arrebentar cadeados em portões, rádios, lanternas e planos impressos das rotas devem estar à disposição da equipe.

A efetividade da resposta está diretamente relacionada à clareza do protocolo, aos treinamentos realizados, à disciplina tática dos agentes, e à integração entre os elos operacionais — segurança da autoridade, segurança do estádio, PMERJ, CBMERJ, CET-Rio e demais órgãos de apoio.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou, com base em visitas técnicas, análise de eventos adversos, normas aplicáveis e entrevistas com profissionais especializados, que a atual estrutura de proteção à autoridades no Estádio do Maracanã necessita da implementação de protocolo de ações como complemento sistemático ao protocolo vigente utilizado pela Casa Militar, cujo conteúdo é limitado e essencialmente logístico, não contemplando ações robustas de prevenção, mitigação e resposta a cenários adversos.

As experiências históricas analisadas demonstraram que a mera presença ostensiva de segurança e o uso de estruturas físicas tradicionais não são suficientes para garantir a proteção de dignitários diante de contextos de instabilidade, protestos, colapsos de controle de público ou ações hostis. Nesses casos, a eficácia da segurança institucional depende fundamentalmente da capacidade de antecipação por meio de inteligência estratégica e da existência de planos detalhados de contingência, inclusive com previsões de não comparecimento da autoridade ao evento como forma legítima de proteção, somadas às ações de segurança de instalações já promovidas pelo responsável privado do estádio, como controle de acesso, barreiras, segurança privada, monitoramento por câmeras, etc.

Ao longo do trabalho, constatou-se que o Maracanã, por ser um estádio estadual com áreas institucionais dedicadas a autoridades, exige tratamento específico e diferenciado, principalmente no que diz respeito a:

- Chegada e estadia da autoridade, com foco em rotas seguras, isolamento de áreas sensíveis e barreiras preventivas contra ataques diretos ou manifestações hostis;
- Capacidade de resposta a eventos adversos, incluindo tumultos, invasões, incêndios, falhas estruturais ou ameaças intencionais, o que requer planos de extração aérea e terrestre, zonas seguras internas, agentes designados por função crítica e comunicação em tempo real com a Sala de Comando e Controle;
- Atuação prévia da inteligência institucional, capaz de avaliar o ambiente político-social e indicar, de forma estratégica, a não participação da autoridade quando os riscos superarem os benefícios da presença.

Nesse contexto, torna-se imperativo o desenvolvimento de um novo protocolo técnico-operacional com abrangência tática, estratégica e normativa, compatível com os riscos contemporâneos associados à figura do Governador em grandes eventos públicos.

Tal protocolo deverá ser articulado com os planos de segurança pública existentes, porém estruturado sob a ótica da proteção de autoridades, incorporando variáveis como rotas alternativas, pontos críticos identificados, redundância nos sistemas de evacuação, diretrizes para atuação em zonas de pânico, mapeamento de *danger points* (pontos de perigo) e *safety points* (pontos de segurança), e, sobretudo, um plano de ação baseado em níveis graduais de ameaça.

O estudo ora apresentado não apenas confirma a viabilidade de um novo modelo de atuação, como oferece bases práticas, normativas e empíricas para sua construção imediata.

### **6.1. Protocolo de Ação de Proteção de Autoridades no Estádio do Maracanã**

O protocolo de ações de proteção de autoridades em estádio deverá padronizar os procedimentos referentes à retirada de autoridades em casos de emergência no Estádio do Maracanã, bem como ações regulares em dias normais de jogos, reunindo procedimentos básicos, recomendações gerais e planos de ação para diferentes situações que possam expressar algum tipo de risco à autoridade presente.

Primeiramente deverá informar ao Agente de Segurança as Características Principais do Estádio, seu nome, endereço, coordenadas, capacidade e principais entradas, para que facilite o agente em eventual comunicação com demais órgãos ou agentes.

Nesse sentido, deve promover concomitantemente as Formas de Orientação, as quais foram construídas no estádio, isso é, acessos às rampas (A a F), portões (1 a 12), túneis (1 a 4), pilares (1 a 60) e setores (Norte, Leste, Sul e Oeste), garantindo a denominação de cada, localização e sentidos – sempre incluindo fotos e imagens que facilitem a visualização daquele local (rápida absorção da informação).

Deverá descrever Procedimentos Básicos, agindo em casos de Alerta, Avaliação do Cenário e em Planos de Retirada ou restrição em Célula de Segurança no interior do Camarote da autoridade. No caso de alerta, após a identificação do risco, o agente de segurança deverá comunicar o Chefe de Equipe, que irá avaliar quais serão as medidas a serem executadas. Quanto a avaliação do cenário, os agentes de segurança deverão verificar a real situação do cenário (utilizando a comunicação via rádio), possíveis ameaças nas rotas de fuga e melhor local para a saída da autoridade. Após essa avaliação e confirmação da ameaça, o Chefe de Equipe deverá orientar a execução do plano estabelecido.

Além disso, deverá registrar Recomendações Gerais aos agentes, com a descrição de ações que deverão ser tomadas desde o Chefe de Equipe, Chefe do Avançado e demais agentes de segurança, dentre elas a comunicação com focais do estádio, oficiais responsáveis pelo policiamento interno e externo, corpo de bombeiros, policiais civis, empresas privadas que prestam serviço no estádio, equipes do cerimonial no estádio, verificação de lista de presentes (verificar compatibilidade política, existência de precedentes criminais e demais informações atinentes à segurança local), verificar número de credenciais, inspeção do camarote (antiexplosivos, possíveis falhas mecânicas de objetos presentes no local, falhas na estrutura, etc.).

Outro fato importante que deve ser registrado no protocolo é o dispositivo que os agentes empenharão no interior do camarote, realizando a divisão física de pontos que deverão ser preenchidos por agentes para que garantam a segurança e proteção da autoridade, familiares e amigos no camarote.

Deverá, ainda, enumerar as possibilidades de retirada da autoridade, por diferentes pontos do estádio, mediante a prévia verificação da equipe do avançado e alinhamento com o chefe da segurança privada do estádio. Deverá descrever todas as ações necessárias para garantir o sucesso de tais retiradas, resumindo de maneira clara e eficiente o método que deverá ser empreendido pela equipe, para que os agentes de segurança que leem o protocolo consigam visualizar e fixar tais procedimentos o mais rápido possível.

Por fim, será de grande utilidade a classificação em níveis de prioridade os referidos planos de retiradas, mediante a aplicação caso a caso, bem como unir tais planos de acordo com os locais de saída (Exemplo: “Plano A – utilização do Túnel 3 / Pilar nº. 10”), para que toda equipe fique ciente do percurso a partir do momento que o Chefe de Equipe determinar qual plano de retirada será efetivado.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 Abr. 2025.
- BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. **Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113675.htm)>. Acesso em: 18 Abr. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 48.843, de 4 de janeiro de 2023. **Regulamenta a segurança de autoridades e bens no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <[https://www.ioerj.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=escolha\\_edicao&action=visualizar&id=4099](https://www.ioerj.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=escolha_edicao&action=visualizar&id=4099)>. Acesso em: abr. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 8.135, de 4 de novembro de 2013. **Dispõe sobre medidas de segurança para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e institui zonas de exclusão**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 nov. 2013.
- BRASIL. Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012. **Dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013 e à Copa do Mundo FIFA 2014**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 jun. 2012.
- BRASIL. Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 maio 2003.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria nº 4.226, de 31 de dezembro de 2013. **Estabelece diretrizes gerais de atuação conjunta das Forças de Segurança Pública para grandes eventos**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jan. 2014.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria nº 290, de 10 de abril de 2015. **Estabelece diretrizes para a segurança em estádios e eventos esportivos**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 abr. 2015.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 42, de 17 de dezembro de 2018. **Regulamenta o Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 18 dez. 2018.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Gabinete de Segurança Institucional. Subsecretaria Militar. **Protocolo de Procedimentos por Ocasião de Eventos no Estádio do Maracanã**. Ofício CM nº 0417/2007. Rio de Janeiro, 17 out. 2022.
- ESTADÃO. Dilma Rousseff decide que não verá final no Maracanã no domingo. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 27 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/esportes/futebol/dilma-rousseff-decide-que-nao-vera-final-no-maracana-no-domingo/>>. Acesso em: 06 maio 2025.
- G1. Maracanã tem protestos em dia de final da Copa das Confederações. **G1**, Rio de Janeiro, 30 jun. 2013. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/06/maracana-tem-protestos-em-dia-de-final-da-copa-das-confederacoes.html>>. Acesso em: 06 maio 2025.
- O GLOBO. Dilma vaiada na abertura da Copa das Confederações. **O Globo**, Brasília, 15 jun. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/dilma-vaiada-na-abertura-da-copa-das-confederacoes-8701173>>. Acesso em: 06 maio 2025.
- Estádio do Maracanã. **Mapa do Estádio do Maracanã**. Disponível em: <<https://www.estadiodomaracana.com.br/mapa-estadio-do-maracana/>>. Acesso em: 11 maio 2025.

UOL. Final do Fla ratifica Rio como palco de ódio, briga e gás de pimenta. **UOL Esporte**, 14 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/futebol/campeonatos/copa-sul-americana/ultimas-noticias/2017/12/14/final-do-fla-ratifica-rio-como-palco-de-odio-briga-e-gas-de-pimenta.htm>>. Acesso em: 06 maio 2025.

G1. Maracanã vira praça de guerra de torcedores antes e depois do jogo do Flamengo. **G1** Rio de Janeiro, 14 dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/maracana-vira-praca-de-guerra-de-torcedores-antes-e-depois-do-jogo-do-flamengo.ghtml>>. Acesso em: 06 maio 2025.

## A COMUNICAÇÃO INTERNA DA SEPM E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA PERCEPÇÃO PÚBLICA

### SEPM'S INTERNAL COMMUNICATION AND ITS CONSEQUENCES ON PUBLIC PERCEPTION

**AUTORES**

**ALEX LENER CHAVES RODRIGUES**

**CALBER FERNANDES FARIA**

**LIDIANI CLAUDINO DE OLIVEIRA SILVA**

**ROBERTA DA SILVA RAMALDES**

#### **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a comunicação interna da Secretaria de Estado da Polícia Militar do Rio de Janeiro (SEPM) e seus desdobramentos na percepção pública da Corporação. Diante das transformações tecnológicas e do dinamismo informacional, torna-se imperativo compreender como os fluxos comunicacionais internos influenciam a imagem projetada à sociedade. A metodologia adotada integrou pesquisa bibliográfica, documental, exposição teórica e conceitual com abordagem qualiquantitativa, por meio de questionários estruturados aplicados aos integrantes das Seções de Comunicação Social das Unidades, além de entrevistas com profissionais da comunicação institucional e da imprensa. Os resultados evidenciam avanços, como o uso estratégico de mídias sociais e mecanismos de *endomarketing*, mas também revelam fragilidades, como a ausência de políticas sistemáticas de clima institucional, dificuldades na integração entre setores e o predomínio de uma comunicação de caráter vertical. Conclui-se que o fortalecimento da comunicação interna, alinhado ao planejamento estratégico da instituição, constitui um pilar essencial para a construção de uma imagem pública coesa, confiável e legitimada, contribuindo para o aprimoramento da segurança pública e do serviço prestado à sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação. Identidade. Imagem. Cultura Organizacional. Percepção Pública.

#### **ABSTRACT**

*This study aims to analyze the internal communication of the Rio de Janeiro State Military Police Secretariat (SEPM) and its impact on the public perception of the Corporation. Given the technological transformations and informational dynamism, it is imperative to understand how internal communication flows influence the the image projected to society. The methodology adopted integrated bibliographical and documentary research, theoretical and conceptual exposition with a qualitative and quantitative approach, through structured questionnaires applied to members of the Social Communication Sections of the Units, in addition to interviews with professionals from institutional communication and the press. The results show advances, such as the strategic use of social media and internal marketing mechanisms, but also reveal weaknesses, such as the absence of systematic institutional climate policies, difficulties in integration between sectors and the predominance of vertical communication. It is concluded that strengthening internal communication, aligned with the institution's strategic planning, constitutes an essential pillar for building a cohesive, reliable and legitimized public image, contributing to improving public safety and the service provided to society.*

**KEYWORDS:** *Communication. Identity. Image. Organizational Culture. Public Perception.*

## 1 INTRODUÇÃO

A comunicação constitui um elemento essencial das relações humanas, estando presente desde os primórdios da sociedade e manifestando-se por meio de diversos instrumentos, sejam impressos ou eletrônicos. Com o avanço tecnológico, a transmissão de informações e a consequente conexão entre indivíduos, esses aparatos tornaram-se cada vez mais eficientes e eficazes, tanto no ambiente físico quanto no digital.

O advento da internet e a superação das barreiras geográficas ampliaram significativamente o alcance da comunicação, conferindo-lhe novas dimensões e possibilidades antes inimagináveis.

Entretanto, essa expansão comunicacional impõe desafios à Administração Pública, especialmente no que se refere à necessidade de otimização dos processos, em um contexto de limitações de recursos. Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo averiguar a gestão da comunicação interna e externa da Secretaria de Estado de Polícia Militar, a fim de mensurar o seu impacto na percepção pública.

Com vistas a propor soluções para os desafios mencionados, buscou-se examinar os principais canais de comunicação utilizados internamente, identificando tanto as boas práticas quanto os erros recorrentes no fluxo comunicacional. Além disso, foi analisado o espaço dedicado às pautas institucionais positivas, em contraste com a recorrente valorização midiática de eventos críticos e situações de crise, ou seja, a espetacularização da notícia no caos.

A metodologia adotada baseou-se em pesquisas bibliográficas, descritivas e documentais, visando à exposição teórica e conceitual sobre a comunicação organizacional e suas principais abordagens, igualmente à inter-relação entre identidade e imagem institucional. O conteúdo também distingue a comunicação interna da externa, apresentando resultados positivos e negativos a partir da observação dos canais, ferramentas e estratégias comunicacionais empregadas pela Corporação.

Ademais, foram examinadas questões recorrentes na cobertura midiática sobre a SEPM, considerando-se a percepção da imagem institucional na sociedade e seu impacto na formação da opinião pública. Essa análise incluiu a avaliação de mídias sociais, do site oficial e da atuação da assessoria de imprensa da instituição, bem como do posicionamento da SEPM na gestão de crises.

Por fim, foi realizado um levantamento de dados com abordagem qualiquantitativa, utilizando-se uma amostragem não probabilística. A pesquisa contou com a aplicação de questionários estruturados em formulário digital, o *Google Forms*, respondidos voluntariamente por mais de cem policiais militares, que trabalham nas seções de comunicação social das unidades da Organização

Complementarmente, fora conduzida uma entrevista com a porta-voz e Coordenadora de Comunicação Social da SEPM, a Sra. Ten Cel Claudia Moraes. De igual modo, com a jornalista Agatha Meirelles, produtora, repórter e apresentadora do Grupo Bandeirantes de Comunicação, com o intuito de aprofundar o exame sobre os impactos da comunicação institucional na construção da percepção pública.

Em suma, tal intento justifica-se pela relevância do tema para a reputação, o engajamento e a consolidação da imagem institucional da SEPM. Ao analisar a gestão comunicacional da Corporação, objetiva-se contribuir para o aprimoramento das práticas adotadas, auxiliando na construção de uma comunicação mais eficaz e alinhada aos desafios contemporâneos da segurança pública.

Diante disso, observa-se como problemática a ausência de sistematização e de mecanismos eficazes de integração nos fluxos de comunicação interna da SEPM que tende a

comprometer a consolidação da identidade institucional da Corporação e impactar negativamente sua percepção pública. Atrelado a isso, a observância de que a comunicação interna permanece majoritariamente verticalizada, centrada em um modelo descendente, o que propende a dificultar a retroalimentação e a participação ativa dos diversos níveis hierárquicos. Soma-se a isso a escassez de profissionais especializados em comunicação institucional, bem como a carência de políticas sistemáticas de aferição do clima organizacional, evidenciada pela baixa realização de pesquisas internas. Esses fatores, combinados, fragilizam a capacidade da instituição em projetar uma imagem pública coesa e positiva, sobretudo em contextos de crise ou de alta exposição midiática, nos quais a agilidade e a clareza na comunicação tornam-se determinantes para a manutenção da confiança social.

## 2. COMUNICAÇÃO INTERNA

A partir da perspectiva deste desenvolvimento, em primeira instância, checa-se o papel basilar da comunicação organizacional, conforme descreve Curvello (2012, p.9), “[...] constitui elemento vital para a construção de um universo simbólico que, aliado às políticas de administração de recursos humanos, contribui para aproximar e integrar os públicos aos objetivos centrais da organização”. Ou seja, esse fluxo, visa atingir todos os setores de uma instituição. Destarte, aduz o especialista que a comunicação possui quatro áreas. Contudo, em se tratando de órgãos públicos, exclui-se a mercadológica, focando nas demais: administrativa, institucional e a interna.

A comunicação administrativa preocupa-se em regulamentar os procedimentos, no intuito de orientar a atuação dos seus públicos. Enquanto a Institucional preza pelo fortalecimento da identidade, a divulgação dos serviços e a consequente gestão da imagem corporativa.

E por fim, tem-se a interna, definida pelo retromencionado autor (2012, p.22) como “[...] o conjunto de ações que a organização coordena com o objetivo de [...] manter coesão interna em torno de valores que precisam ser reconhecidos e compartilhados por todos e que podem contribuir para a construção de boa imagem pública”.

Quanto às publicações internas, Torquato (2024, p.164) define “É o instrumento mais apropriado para resolver problemas gerados pela burocratização, estabelecendo pontes informais entre os empregados”. Em outra oportunidade, o especialista explicita um ponto crucial, a relação estabelecida na tríade - informação, motivação e produtividade, *in verbis*:

[...] publicações organizacionais devem se propor a combater o desconhecimento a respeito da empresa ou instituição. Internamente, elas terão de ajudar a assegurar a boa produtividade, reforçando valores como profissionalismo, compromisso com a qualidade e engajamento na prestação de serviço proporcionada pelo produto ou pela solução (Torquato, 2024, p. 151).

Dessa forma, as publicações internas assumem papel estratégico ao atuarem como elo entre a gestão e o efetivo, mitigando os efeitos da burocracia excessiva. Ao promoverem a circulação qualificada de informações, contribuem para ajuste de narrativa da tropa e para o aumento da produtividade institucional. Além disso, reforçam valores essenciais como o profissionalismo e o compromisso com a qualidade do serviço prestado. Assim, tornam-se instrumentos valiosos para o alinhamento entre discurso e prática na gestão pública.

### 3 PAPEL DA COMUNICAÇÃO INTERNA NA SEPM

Doravante, torna-se oportuno trazer a lume, a comunicação interna da Secretaria de Estado de Polícia Militar do estado do RJ, com seu fluxo de informação, de forma geral descendente. Como relata, *in verbis*:

O fluxo de comunicação descendente, seguindo o padrão de autoridade das posições hierárquicas, responde pelo encaminhamento das mensagens que saem do *top* decisório e descem até as bases. Instruções, diretivas, procedimentos e práticas organizacionais, doutrinação sobre metas são alguns tipos de mensagens desse fluxo, cujo objetivo é o de assegurar o desempenho correto de cada papel em todas as posições na organização (Torquato, 2024, p. 69).

A par disto, na Corporação citada as determinações são emanadas, originalmente, do alto escalão, seguindo assim, a cadeia de comando, com o fito, dessa transmissão alcançar a todos os postos e graduações. Pois, isso reflete a gênese de formação do militarismo, com base nos princípios constitucionais da hierarquia e disciplina. Todavia, para tal intento, faz se necessário o perfeito alinhamento estratégico e a correlata compreensão dos objetivos finais, isto garante que todos compreendam a missão, visão e valores da Organização.

Nesse sentido, compete diferenciar as redes de comunicação, denominadas formal e informal. Segundo Curvello (2012, p. 24) “A rede formal refere-se àquela que deriva ou está autorizada pela estrutura burocrática da empresa e depende da existência de canais formais de comunicação [...]. Já a rede informal origina-se nas manifestações comunicativas naturais ao relacionamento dos grupos que constituem a organização”.

No Plano Geral de Comunicação Social da SEPM (2023, p.112), ainda em vigor, configura-se como um instrumento orientador das estratégias comunicacionais, em que se verifica a preocupação em manter o público interno “devidamente informado e esclarecido, sobre as realizações e ações de sua Unidade, bem como da Corporação, com o objetivo de melhorar a comunicação interna, visando ao impacto positivo, no serviço prestado à sociedade”.

Igualmente, no Regulamento de Mídias Sociais da PMERJ (2023, p.22), no qual aponta os desafios dos fluxos de comunicação na instituição, além da “importância das mídias sociais e dos aplicativos de mensagens no processo de comunicação organizacional, principalmente nas modalidades institucional e interna”. Sem deixar de salientar “A iminente transmissão das orientações, por parte do Comando da Corporação, de forma clara, concisa e precisa, a todos os policiais militares ativos e policiais militares veteranos”.

Para tanto, existem dois canais possíveis para o repasse de informações dentro de uma Organização, formais e informais. Os primeiros são intitulados como oficiais, os quais tramitam as informações ascendentes e também as descendentes, no intento de garantir o desempenho estruturado de uma entidade, explicitando: as normas, relatórios, instruções, portarias, sugestões, reclamações, dentre outras, narra Torquato (2024, p.79). No tocante, a segunda denominação, o mesmo autor revela:

Os canais informais são aqueles não planejados pela diretoria que fogem ao seu controle ou ignoram, inclusive, a existência dos canais formais. [...]

As comunicações informais são todas as livres expressões e manifestações dos trabalhadores, não controladas pela administração. Caracterizam-se classicamente pela temível rede de boatos, rede que não tem estrutura, que segue caminhos diferentes e dá margem à criação de outras redes. Vence, na rapidez com que dissemina as informações, a estática que caracteriza a rede formal de comunicação (Torquato, 2024, p. 80).

À vista disso, a comunicação institucional da SEPM é estruturada por canais e ferramentas, cada um com funções distintas, porém complementares. Os canais de comunicação representam os meios formais pelos quais as informações circulam dentro da Corporação, assegurando a transmissão oficial de ordens, diretrizes e notificações. A exemplo, cita-se os boletins internos, mensagens via PM1, PM3, PM4, Secretaria, bem como reuniões estratégicas – como a realizada com os Chefes das Seções de Comunicação Social das OPMs, durante o lançamento do Regulamento de Mídias Sociais. Esses canais são essenciais para garantir a fluidez da comunicação entre comandos, unidades e efetivo, permitindo que protocolos e decisões sejam corretamente compreendidos e executados. Além disso, possibilitam a construção e disseminação da narrativa institucional de forma clara, coesa e sem ruídos, potencializando sua difusão por meio das ferramentas de comunicação.

Estas, por sua vez, consistem nos recursos tecnológicos e metodológicos empregados para viabilizar, conforme a necessidade, o uso de imagens e a disseminação de argumentos institucionais tanto internamente quanto para o público externo. Entre os principais exemplos, destacam-se aplicativos de troca de mensagens, e-mail funcional da assessoria de imprensa para a divulgação de posicionamentos da Corporação, além da veiculação de matérias institucionais em veículos de comunicação de massa. Em síntese, enquanto os canais estabelecem o percurso e o processo pelo qual a informação flui, as ferramentas representam os meios utilizados para operacionalizar essa transmissão. A correta distinção entre ambos é fundamental para garantir a eficiência da presença institucional na sociedade, evitar ruídos na comunicação e fortalecer a imagem da SEPM, consolidando sua narrativa no contexto do Estado.

Em exame ao acervo sobre o tema, identificou-se o Trabalho de Conclusão de Curso, do CAO/2023, ao qual discorreu a respeito dos desafios da comunicação interna da SEPM. Com a realização de pesquisas, por intermédio de formulário do *Google Forms*, participaram 163 unidades. Onde, afirma Da Silva *et al* (2023, p.11) “A pesquisa solicitou que fossem indicadas quais as estratégias e as ferramentas são utilizadas, pelas Seções de Comunicação Social, para manter seus respectivos efetivos”. Como resultado, foram mensuradas: 150 Grupo de *WhatsApp*, seguidas de 121 Quadro de Aviso, 71 Instagram, 67 E-mail, 51 *Facebook*, 38 Aparelho de televisão e 22 Intranet.

### 3.1 O paralelismo entre identidade e imagem institucional

A noção de identidade — ou de autorrealização a partir de sua conquista — aparece recorrentemente nos discursos corporativos voltados à valorização e engajamento dos colaboradores. Quanto ao seu significado, ressalta Torquato (2024, p.117) “A identidade corporativa refere-se aos valores básicos e às características atribuídas a uma corporação pelos seus membros, públicos internos [...]”.

Desta forma, não seria diferente a SEPM, no Plano Estratégico alusivo ao lapso de 2020 a 2024 (2019, p.10), ainda em vigência, descreve “como foco: pretende orientar as decisões e iniciativas dos gestores da Corporação, sempre buscando a excelência da prestação do serviço policial para a sociedade”. Um trecho de suma importância ao presente tema firma-se, “Além de definir o que a Corporação entende como sua Missão Institucional, sua Visão de futuro e seus Valores fundamentais”. Tal definição trata-se da identidade da Organização Policial Militar, na qual o próprio Plano reservou-se a detalhar, *in verbis*:

**Missão:** Melhorar a qualidade de vida no Estado do Rio de Janeiro, através da preservação da ordem pública e da garantia dos direitos fundamentais.

**Visão:** Ser referência em polícia de proximidade, orientada pela gestão e solução de problemas.

**Valores:** Preservação da vida e da dignidade da pessoa humana; Respeito ao interesse público, ao policial e ao cidadão; Profissionalismo com reconhecimento de mérito; Governança com foco em resultado; Transparência; Hierarquia e disciplina. (SEPM, 2019, p. 14, **grifo nosso**).

Assim, se os três elementos retromencionados estiverem corretamente definidos, coesos e postos em prática, formarão uma identidade sólida. A qual será vital para o progresso da Organização.

Neste diapasão, se por um lado a identidade é como a organização se autoavalia ou se identifica, em contrapartida, imagem é a percepção pública, ou seja, como os outros a enxergam. Torquato (2024, p.118) aduz “Por identidade, portanto, deve-se entender a soma das maneiras que uma organização escolhe para identificar-se perante seus públicos. Imagem, por outro lado, é a percepção da organização por aqueles públicos”.

Do exposto, percebe-se que a incumbência da gestão de imagem é justamente diminuir a lacuna entre identidade e imagem. Visto que, quanto maior for o distanciamento, de igual modo será o imbróglio da Corporação. Porquanto, fortalecida a identidade organizacional, em primeira linha, e adequadamente difundida para o público interno, a influência, também, será alcançada no público externo.

Neste universo em comento, dois conceitos devem ser inseridos, pela complexidade e correlação com o tema, sendo cruciais para afetação da identidade e imagem são estes: cultura e clima organizacional. O primeiro, é algo arraigado na PMERJ, possivelmente por sua concepção datar do início do século XIX, em 13 de maio de 1809, oriunda da Guarda Real de Polícia, tendo como missão a manutenção do poder do Estado, *in verbis*:

Neste sentido, a **cultura organizacional é o conjunto de hábitos, crenças e valores estabelecidos por meio de normas, princípios, atitudes e participação dos colaboradores** - interfere e afeta todas as pessoas incorporadas da organização. **Causa impacto na rotina da empresa é ampla e é representada por moldar atitudes e comportamentos de seus colaboradores**, sendo um dos principais fatores do qual exerce um sentido político e destaca uma empresa de outra. (Oliveira, 2024, p. 14, **grifo nosso**).

Um questionamento que surge ao estudar esse conteúdo, é acerca da possibilidade de mudança da cultura de uma Corporação. Segundo Pettigrew (1989, *apud* Curvello, 2012, p.37) "é possível, sim, gerenciar a cultura e, em consequência, mudá-la, mas atribui uma grande dificuldade à tarefa. Para ele, é mais fácil ajustar as manifestações da cultura do que mudar o núcleo de crenças e pressupostos básicos da organização”.

Por fim, contribui o autor, classificando o entendimento da necessidade da premência da transformação e ampliação, como um processo lento e passível de resistência (2012, p.44) “as relações das culturas com a inovação e com as mudanças passam necessariamente por um processo de comunicação e se operam nos tensos e ricos embates entre a memória e o novo, entre o individual e o coletivo, a lógica e a emoção, o organismo e o ambiente”.

Logo, se a mudança cultural institucional é algo que transpassa o tempo e se adapta as transformações sociais, no intuito de adaptar hábitos e comportamentos a novas necessidades e ofertas da atualidade. O mesmo proceder não ocorre com o clima organizacional, por evidenciar uma percepção coletiva do momento, medida por intermédio de pesquisa:

Clima Organizacional é o **reflexo do estado de ânimo ou grau de satisfação dos funcionários** de uma determinada empresa, **num dado momento**, sendo assim, a empresa que dispõe um clima organizacional favorável apresenta e consegue **demonstrar um grau de satisfação de seus colaboradores**, e conseqüentemente, satisfazer seus clientes (Oliveira, 2024, p. 14, **grifo nosso**).

Dada a relevância conceitual acerca da pesquisa de clima, Resende *et al.* (2024, p. 6) “[...] à sua capacidade de afetar o desempenho dos funcionários, a retenção de talentos, a produtividade e a eficácia geral da organização. Um clima favorável pode contribuir para o engajamento dos funcionários e, conseqüentemente, para o sucesso da empresa”. Em virtude disso, ajustou a Coordenadoria de Comunicação Social da SEPM, no PGCS - Plano Geral de Comunicação Social (2023, p.12), em orientação aos Chefes das Seções de Comunicação Social das unidades, “Realizar, através das Unidades, pesquisas de opinião e sugestões visando [...]: 2) Aferir a receptividade, nos diferentes públicos, em relação às atividades da Instituição ou de seus integrantes”. Tal magnitude remete essa questão, que a CComSoc, na mesma publicação, aponta (2023, p.13) “4) Permitir a realização de projetos imediatos que visem combater situações adversas que forem detectadas”.

### **3.2 Conexão entre comunicação interna, externa e a percepção pública**

Nesta etapa procura-se analisar a correlação entre as comunicações interna e externa e os possíveis reflexos, em especial na imagem da Instituição junto aos *stakeholders*. Preliminarmente, faz-se necessário destacar, segundo Torquato (2024, p.51) “A comunicação eficaz é o primeiro passo para a comunicação integrativa”. O renomado autor buscou a junção de dois termos, para o sucesso do processo comunicativo na esfera organizacional: eficácia e eficiência, a primeira como a extensão em que todas as formas de rendimento da organização são maximizadas. Enquanto a segunda, comparou a um sistema que logra êxito na obtenção de condições vantajosas para a instituição.

Por conseguinte, uma comunicação eficaz permite que todos os níveis da entidade estejam alinhados estrategicamente, aos seus objetivos, outrora traçados. Fato, este, imprescindível para a correta execução e obtenção de excelentes resultados. Então nada mais crível, neste ponto, que trazer a lume a prestação de serviço público da SEPM, cuja missão precípua é propiciar aos cidadãos a sensação de segurança. Deste modo, ao relacionar os fatores positivos, quanto à correta execução do Plano Geral de Comunicação (2023, p.3) discorre sobre a crucialidade da prestação do serviço de segurança pública e seus reflexos no interesse público. Visto isso, checa-se a afetação direta, não somente a sociedade, como também, a própria imagem institucional.

Outro tópico em proeminência, com relação ao público interno, foi assinalar a articulação entre as unidades da Corporação, como exponente de gestão da imagem. Tal chamamento significa uma abertura ao diálogo e uniformização do proceder do efetivo, a fim de que todos expressem a identidade da SEPM. Incluindo neste propósito o espaço para o *feedback*, uma vez que este permite fomentar a melhoria dos processos organizacionais, além de ser um indicador quanto ao entendimento da mensagem transmitida aos receptores. Porquanto, é imprescindível que o policial militar compreenda não somente seu papel, mas o execute, como peça chave de um quebra-cabeças. Torna-se cabível, recordar uma campanha institucional, com o lema “O espelho reflete você, você reflete a Polícia Militar” (SEPM, 2017, n.p.). Ou seja, a ideia é a conscientização da pertinência acerca do público interno, quanto agente formador de opinião pública, multiplicador e porta-voz; pois, onde estiver representará a imagem da Corporação. Em contrapartida, esta deverá prepará-lo e assegurar os meios necessários que garantam informação, formação e motivação laboral por

intermédio de ações de *endomarketing*. Pois, segundo Bekin (1995, p.29), este é o conjunto de ações de marketing institucional dirigidas para o público interno, objetivando criar, manter e consolidar uma imagem positiva da organização junto a seus funcionários.

Como estabelece o Plano Geral de Comunicação, (2023, p.7) acerca da importância da prática citada, alinhada com a CComSoc, igualmente, em conservar o efetivo informado das atividades, não somente da unidade, a qual pertence, como da Instituição, “com o objetivo de melhorar a qualidade da comunicação Interna, visando o impacto positivo, no serviço prestado, à sociedade”. Além disso, corrobora o incentivo ao pertencimento, a correta apresentação pessoal e a postura exigida a um profissional de Segurança Pública, como indicadores de atingimento à imagem institucional.

Assim, se a comunicação interna ocorre quando seus integrantes compartilham seus interesses, a externa se dá à medida que a organização se pronuncia perante o público externo. Cita Torquato (2024, p.166) “A empresa pretende, por meio dessas publicações, melhorar suas relações comerciais com os clientes reais ou potenciais e projetar uma imagem perante o ambiente externo”. Somado a isso, pormenoriza o PGC “Envolver a sociedade com as questões de segurança, através das redes sociais, de modo que a população entenda, com mais clareza, a missão da Polícia Militar e com ela colabore;” (SEPM, 2023, p.09).

Ambos ramos da comunicação são de suma importância para o sucesso de uma Organização, visto que auxiliam na construção do reconhecimento, da confiança e da satisfação dos *stakeholders*.

### **3.3 Como a comunicação influencia a confiança e a credibilidade da PMERJ**

A imagem de uma organização está sempre sujeita a aspectos positivos ou negativos, por isso é um conceito dinâmico e sujeito à exposição midiática. Em se tratando de uma instituição como a SEPM, cuja a missão precípua é assegurar a sensação de segurança à sociedade, diuturnamente, os setes dias da semana, em cada localidade do estado, sempre haverá um policial nas ruas, representando a Corporação.

Ao passo que o serviço não atinge somente a prevenção, mas também a repressão. Diante disso, será no momento de instabilidade e desordem urbana, que a polícia será acionada. Então, a tomada de decisão, aliada ao êxito nos procedimentos serão vitais para a prosperidade ou não da ação. Tanto que no PGCS (2023, p.4), verifica-se a diligência, em descrever os fatores negativos que contribuem para o acometimento da imagem, tais como: a falta de entendimento quanto à verdadeira atribuição da Polícia Militar, divulgações inexatas de episódios, falta de compostura, por parte de membros do efetivo, corroboram para a consumpção da imagem da Corporação.

Alguns apontamentos necessitam ser frisados, como: estereótipos preconcebidos dos policiais militares, apresentação pessoal em desalinho, falta de educação e despreparo profissional e emocional, insuficiência de recursos materiais que resvalam nas condições das instalações físicas e das viaturas, episódios de má conduta e corrupção interna, vultuosas demandas operacionais com a repercussão de casos de letalidade, por parte dos agentes de segurança pública, seguidos de protestos da população e críticas de organizações de direitos humanos.

Casos de ampla repercussão pública e elevada exposição midiática, exigem uma pronta resposta da SEPM que a depender, será dada por um porta-voz da CComSoc, em mídia televisiva. Tais episódios podem ser analisados sob duas perspectivas principais. A primeira consiste na avaliação de matérias veiculadas pela imprensa. Por exemplo, cita-se a entrevista coletiva concedida pela porta-voz da Corporação, a Sra. Ten. Cel Claudia, em

240UT24, após operação policial no Complexo de Israel. Na qual, fora necessário o recuo da SEPM, após intensa troca de tiros, a fim de salvaguardar a população (GLOBOPLAY, 2024, n.p.).

A segunda óptica, firma-se por intermédio do viés correcional. Pois, os desvios de conduta têm uma relação direta com a percepção negativa da imagem institucional, impactando significativamente, a comunicação entre a corporação e a sociedade. Como forma de ratificar o exposto, checa-se a estatística fornecida pela Corregedoria-Geral da Polícia Militar (CGPM/SEPM). Na qual, em um recorte temporal, examina-se os 10 maiores indicadores de submissão a Processo Administrativo Disciplinar, no ano de 2024, em ordem de relevância, classificados em consonância a conduta transgressiva. Dos 220 policiais militares submetidos: 44 foram por corrupção passiva, 32 envolvidos em casos de homicídio, 30 capitulados em organização criminosa, 22 em violência doméstica, 20 em milícia, 19 em extorsão/concussão, 17 em porte ilegal de arma de fogo, 13 em abandono de posto, 12 em tortura e 11 em abuso de autoridade.

Oportuno aclarar, que a confiança na Instituição, na figura do policial militar em serviço, pode ser arguida por intermédio dos seus comportamentos sociais. Ao passo que podem transmitir a ideia de descompromissados, ou desatentos ao trabalho, a exemplo, quando fazem uso demasiado de aparelhos *smartphones*. Fato este, rotineiramente veiculados pela imprensa, atrelado a percepção pública negativa, “PM tenta identificar policiais flagrados mexendo no celular durante blitz na Zona Norte” (BANDNEWS, 2025, n.p.).

Em compensação, também, há situações que enaltecem a imagem institucional e consequentemente, elevam os índices de confiança pública. Como divulgado “Dois policiais militares prestaram os primeiros socorros e conseguiram salvar a vida de um bebê de 10 meses que engasgou ao convulsionar em Belford Roxo, na Baixada Fluminense (G1, 2025, n.p.). O salvamento foi registrado pelas câmeras corporais que os PMs usavam. Tal como, “PM que salvou crianças baleadas tem reencontro emocionante no hospital: 'Pensei no meu filho (R7, 2024, n.p.).

Pelo exposto, uma alternativa para aferir a confiança e a credibilidade da organização perante a sociedade é o Índice de Confiança Social (ICS). Pois, trata-se de uma pesquisa quantitativa com aplicação de questionário estruturado, por meio de entrevistas face a face, realizado em 2024, totalizadas 2 mil entrevistas, em 129 municípios do Brasil (IPEC, 2024, n.p).

Dessarte, para a construção do ICS de cada instituição ou grupo social avaliado são atribuídos pesos a cada código de resposta (em uma escala de 0 a 100 – onde 0 é nenhuma confiança e 100, confiança absoluta). Da análise dos gráficos, checa-se que a Polícia, em 2024, atingiu o índice 65, sendo possível ampliar este exame dentre o período dos anos de 2009 a 2024. Todavia, um dado sobressai, ao perquirir a região sudeste, firma-se o menor ICS, dentre as demais no quadro evolutivo regional, atualmente com 62.

### **3.4 Compliance, cultura organizacional e boas práticas**

No Brasil, o termo *Compliance* ganha destaque com a edição da chamada Lei Anticorrupção (lei n.º 12.846/13), o aludido diploma legal dispõe acerca da responsabilização

administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, seja nacional ou estrangeira. Fato este cabível as pessoas físicas, até então, por intermédio de atos de corrupção, descritos no Código Penal e na Lei de Improbidade Administrativa.

Diante dessa previsão, as empresas privadas se viram obrigadas a investirem mais esforços na implementação de programas de integridade, vistos como uma agregação de diretrizes e estruturas que estabelecem parâmetros de controle interno para que, todos os funcionários trabalhem de forma ética, moral e legal, conforme padrões internos preestabelecidos. Baseados, ainda, na prevenção de riscos não somente os legais, além dos financeiros, reputacionais e operacionais.

Logo, se o primeiro pilar de uma organização é o estabelecimento de suas políticas internas, o *Compliance* deve ser um trunfo na prevenção da publicidade negativa. Por ser conceituado como um elemento estratégico, fortalecedor dos mecanismos de transparência e conformidade lícita, quantos às práticas comunicacionais da Corporação. Assim, pode ser relacionado à comunicação interna para garantir que as mensagens transmitidas estejam alinhadas com a missão, visão e valores previstos no Plano Estratégico.

Esquadrinhar estratégias para fortalecer a cultura organizacional da SEPM, por meio da comunicação, é um dos principais desafios da CComSoc, salvaguardando o alinhamento de uma narrativa sólida e transparente, com a coerência entre o discurso e a prática operacional e administrativa, frente aos veículos de comunicação, que majoritariamente, negam abertura as pautas positivas, mas maximizam cenários de crises.

Por conta disso, foi editado o Regulamento de Mídias Sociais e Aplicativos de Mensagens em 2023, no âmbito da SEPM, tendo em vista a pertinência no processo de comunicação organizacional, em especial no que tange as especificidades institucional e interna. Pois, são fulcrais no desenvolvimento da imagem institucional perante o público externo à instituição; além de indeclináveis ao prosseguimento das atividades administrativas e operacionais, por parte do público interno. Objetivando, “A iminente transmissão das orientações, por parte do Comando da Corporação, de forma clara, concisa e precisa, a todos os policiais militares ativos e [...] veteranos” (SEPM, 2023, p.24). Outrossim, narra o mencionado instrumento de controle, quanto ao auxílio no posicionamento da Organização, de modo profícuo, perante à sociedade, no intento de acompanhar, fielmente, as informações constantes nas mídias sociais e nos canais, de uso, da Corporação (*Facebook, Instagram, Twitter e Youtube*). Principalmente, devido ao alcance, em larga escala, faz-se necessário o monitoramento, tendo em vista as chamadas *fake News*. Ou seja, as notícias falsas, devido percepção direta na sensação de segurança pública, *in verbis*:

Por essa razão, os policiais militares e usuários das mídias sociais necessitam criar a compreensão de que qualquer tomada de decisão representa impactos na sociedade e na Corporação. Tal como, os profissionais que atuam **como gestores dos canais digitais precisam estar preparados e orientados para atuar de forma estratégica na criação de conteúdos e interações sobre as atividades da Polícia Militar**. [...] por isso, os responsáveis pela Seção de Comunicação Social devem estar atentos para **intervir de imediato de acordo com os critérios éticos estabelecidos pela Instituição** (SEPM, 2023, p.24, grifo nosso).

Na perspectiva de reconhecimento, fora regulamentada a solenidade de premiação trimestral dos policiais militares que mais se destacaram, nos serviços operacional e administrativo (SEPM, 2023, p.77). No intento de elevar a moral e autoestima profissional, incentivar o iminente aperfeiçoamento da imagem institucional, junto ao público interno, além de ampliar o sentimento de pertencimento, à Instituição. Sendo assim, foi estabelecida a seguinte quesitação: disciplina; postura; pontualidade; comprometimento com o serviço; assessoramento; proatividade; conhecimento das funções; e das legislações de interesse ao serviço.

De igual modo, consoante ao PGCS, a CComSoc incentivou a premiação das seções de Comunicação Social que mais se sobressaíram no biênio de 2023/2024, segundo os critérios de avaliação previamente definidos (SEPM, 2024, p.23). Como, a transmissão de vídeos Institucionais, por intermédio dos aparelhos de televisão instalados nas OPMs, com a finalidade de conceder publicidade às ações e aos resultados alcançados pela Unidade, e os da Corporação, como um todo; a realização de solenidade de destaques, como forma de *endomarketing*; uso das mídias sociais, de acordo com os parâmetros preestabelecidos e iniciativas para melhorar a comunicação interna e desenvolver a externa.

#### **4. METODOLOGIA**

A metodologia adotada neste estudo, fundamentou-se, precipuamente, em fontes bibliográficas, descritivas e documentais de relevância para o tema de Comunicação Organizacional, a fim de robustecer a fundamentação teórica, exposta no capítulo anterior. Neste sentido, além das obras especializadas citadas, fora realizado o aprofundamento das normatizações em vigor na Corporação, com pertinência ao objeto em apreciação, no intuito de aclarar as diretrizes e práticas eleitas pela Organização, para nortear o processo comunicacional dos públicos-alvo.

Objetivando a concepção do diagnóstico acerca da comunicação na SEPM, foram aplicadas 17 (dezesete) perguntas fechadas, a serem respondidas pelos componentes das seções de comunicação social, por intermédio de formulário digital, da plataforma *Google Forms*, disponibilizado no grupo, de aplicativo de mensagens, dos chefes das seções de comunicação social das unidades da Instituição. Com o designo de apreciar a comunicação interna institucional e seus reflexos externos perante à percepção pública.

Assim, os questionamentos, no formulário digital, foram basilamente subdivididos em cinco eixos: 1. aferição do perfil profissional dos componentes das seções de comunicação social; 2. comensuração quanto à percepção dos respondentes no quesito eficácia da comunicação interna no âmbito das Unidades e junto à CComSoc, por meio de uma escala de avaliação entre excelente e ruim; 3. exame e mapeamento dos canais e ferramentas de comunicação institucional mais utilizados pelas seções de comunicação social da SEPM, com foco em sua funcionalidade, alcance, eficiência e aderência aos objetivos estratégicos da organização; 4. investigação das práticas adotadas e os principais desafios enfrentados pelas seções de comunicação social, da SEPM, na execução de estratégias comunicacionais voltadas aos público externo, considerando aspectos como engajamento do público, a atualização dos canais e adequação das mensagens institucionais; e 5. análise do nível de monitoramento digital realizado pela seções de comunicação social da Corporação e a capacidade de resposta institucional, diante da disseminação de conteúdos sensíveis, rumores ou informações potencialmente prejudiciais à imagem da SEPM.

Finalmente, também houve a coleta de dados, na modalidade entrevista, com a Sra. Agatha Meirelles, produtora, repórter e apresentadora do Grupo Bandeirantes de Comunicação. Com o fito de mensurar a percepção pública, no que concerne à imagem da SEPM, pela ótica da mídia. E ainda, fora entrevistada, a atual porta-voz e Coordenadora de Comunicação Social da SEPM, a Sra. Ten Cel Claudia Moraes, a fim de explicitar a gestão da comunicação institucional, salvaguardando os pontos positivos e delineando os desafios enfrentados, diante da volatilidade dos conteúdos inerentes à Segurança Pública, difundidos nas mídias sociais, e do compromisso institucional no combate a desinformação e na transparência com a sociedade.

## 5. RESULTADOS ALCANÇADOS E ANÁLISE

Em consonância aos dados levantados, por intermédio de formulário digital, na plataforma *Google Forms*, foram abordadas questões interligadas, desde o cotidiano da atividade das Seções de Comunicação Social das Unidades, até as alusivas à comunicação organizacional e suas principais perspectivas, igualmente à inter-relação entre identidade e imagem institucional. O conteúdo também distingue a comunicação interna da externa, a partir da observação dos canais, ferramentas e estratégias comunicacionais empregadas pela corporação.

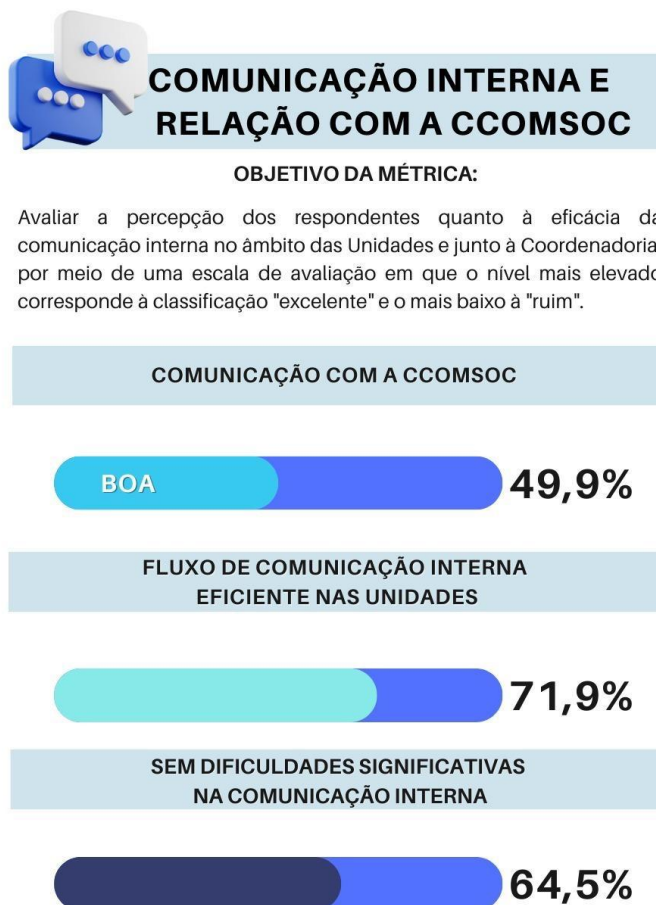
Foram elaboradas 17 perguntas fechadas, respondidas por 121 policiais militares, em maior número, a saber, 58,7%, pelos auxiliares dos chefes das seções subordinadas à CComSoC, de unidades administrativas, 64,5%, em detrimento as operacionais e Especiais/Especializadas. Estes possibilitaram o delineamento do perfil dos respondentes. Pois, no tocante à formação na área de comunicação, 42% relataram não possuírem profissionais especializados. Entretanto, 41% assinalaram que seus respectivos efetivos frequentaram cursos ministrados pela Instituição.



Fonte: Formulário *Google Forms*, 2025.

Os partícipes apontaram como boa a comunicação da Coordenadoria de Comunicação Social com as Seções de Comunicação Social, 49,6%, e a comunicação interna da SEPM, 51,2%. No que pertine as próprias unidades, 71,9% qualificaram como eficiente o fluxo da comunicação interna de suas OPMs. Pois, as informações são repassadas de forma clara e

ágil. Assim, 64,5% alegaram não possuírem qualquer dificuldade significativa nesse processo.



Fonte: Formulário *Google Forms*, 2025.

Quanto aos canais oficiais de comunicação da Corporação, 59,5% dos participantes qualificaram como suficientes, na maioria das vezes, no propósito de mantê-los informados sobre os assuntos institucionais. Ainda, nesse nicho, 47,5% dos pesquisados indicaram a melhoria na interação entre os diferentes setores da Instituição, como um aspecto a ser alcançado na evolução da comunicação interna da SEPM.



## CANAIS OFICIAIS E ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

### OBJETIVO DA MÉTRICA:

Analisar e mapear os canais e ferramentas de comunicação institucional mais utilizados pelas Seções de Comunicação Social da Corporação, com foco em sua funcionalidade, alcance, eficiência e aderência aos objetivos estratégicos da organização

### CANAIS OFICIAIS SÃO CONSIDERADOS SUFICIENTES



### DESAFIO: MELHORAR INTERAÇÃO ENTRE SETORES INTERNOS



### USO DE MÍDIAS SOCIAIS PARA PREMIAÇÕES INTERNAS



Fonte: Formulário *Google Forms*, 2025.

Um apontamento de suma importância, refere-se ao fato de 72,7% nunca terem realizado uma pesquisa de clima organizacional. Logo, foram perquiridos no que diz respeito as ferramentas utilizadas, para darem visibilidade à premiação dos policiais que mais se destacaram, 47,9% narraram que recorrem as mídias sociais.

Outrossim, relativo ao público externo, 47,9% operam as plataformas Instagram e Facebook, para o seu atingimento; e como desafios para comunicação com o aludido grupo, 38% descreveram a pouca interação ou engajamento do público, seguido da dificuldade em manter atualizados os canais de comunicação, com 24,8%.



## COMUNICAÇÃO EXTERNA E DESAFIOS

### OBJETIVO DA MÉTRICA:

Investigar as práticas adotadas e os principais desafios enfrentados pelas Seções de Comunicação Social da Corporação na execução de estratégias comunicacionais voltadas ao público externo, considerando aspectos como o engajamento do público, a atualização dos canais e adequação das mensagens institucionais.

### PLATAFORMAS MAIS UTILIZADAS:



### PRINCIPAIS DESAFIOS

#### POUCA INTERAÇÃO/ENGAJAMENTO DO PÚBLICO



#### DIFICULDADE EM MANTER CANAIS ATUALIZADOS



Fonte: Formulário *Google Forms*, 2025.

Por fim, foram questionados se costumam monitorar as mídias sociais, com a finalidade de explorarem conteúdos de interesse policial, na área da respectiva OPM. Destarte, 50,4% afirmaram decerto, de modo sistemático e regular. E ainda, 42,1% acionam a CComSoc para orientação, quando se deparam com informações sensíveis ou rumores espalhados na internet.



## MONITORAMENTO E GESTÃO DE CONTEÚDOS SENSÍVEIS

### OBJETIVO DA MÉTRICA:

Analisar o nível de monitoramento digital realizado pelas Seções de Comunicação Social da Corporação e a capacidade de resposta institucional diante da disseminação de conteúdos sensíveis, rumores ou informações potencialmente prejudiciais à imagem da PMERJ.

### MONITORAM MÍDIAS SOCIAIS REGULARMENTE



### ACIONAM A CCOMSOC DIANTE DE RUMORES/INFORMAÇÕES SENSÍVEIS



### NUNCA REALIZARAM PESQUISA DE CLIMA ORGANIZACIONAL



Fonte: Formulário *Google Forms*, 2025.

Com o fito de mensurar a percepção pública, no que concerne à imagem da SEPM, pela ótica da mídia, entrevistou-se a Sra. Agatha Meirelles do Grupo Bandeirantes de Comunicação. Ao ser perquerida se a comunicação institucional da SEPM tem sido eficiente, no diálogo e esclarecimento de informações à imprensa, e se haveriam aspectos de aprimoramento nesta relação; justificou, *in verbis*:

Como uma das mais demandadas na esfera do poder público, a Comunicação da Polícia Militar costuma estar ativa e em contato com os profissionais da imprensa durante boa parte dos dias. Em muitos casos, essa relação não acompanha as necessidades que a velocidade das redações imprime. Esse seria um ponto a ser melhorado, mesmo que seja de conhecimento geral que muitos trâmites institucionais, sejam eles administrativos ou operacionais, contribuam para atrasar um pouco esse processo. De maneira geral, nós, profissionais de ambos os lados, conseguimos manter um ambiente de cordialidade e empenho profissional diante dos enormes desafios da cobertura jornalística sobre a segurança pública no Rio de Janeiro.

Similarmente, do ponto de vista jornalístico, se vislumbraria indícios de mudança na postura dos policiais, em relação à conscientização quanto à imagem institucional. Aduziu a mencionada repórter, *in verbis*:

Percebemos que há um trabalho nesse sentido, mas ainda longe de atingir a Corporação de uma maneira geral. Esforços na produção de conteúdo, como imagens de ocorrências e áudios para as rádios, por exemplo, refletem um movimento positivo. Porém, nesse contexto, ainda vemos muitos membros da instituição produzindo momentos e cenários muito pejorativos para a Corporação em seu cotidiano profissional. Percebemos que há uma luta interna permanente para a promoção de uma conscientização em massa dessa imagem. Nós, da imprensa, trabalhamos com os fatos apresentados. Cabe aos personagens e seus gestores direcionarem positivamente, ou não, o que a Corporação deseja externar não só aos nossos veículos, mas à sociedade como um todo.

Em entrevista, a Coordenadora de Comunicação e porta-voz da Corporação, Ten Cel Claudia Moraes, citou que embora a estrutura militar pressuponha uma obediência direta e objetiva às ordens, a complexidade do cenário atual exige estratégias de comunicação mais dinâmicas e acessíveis. Os boletins oficiais ainda são utilizados, mas, por serem extensos e técnicos, muitas vezes não são plenamente assimilados pelos policiais. Logo, isso compromete a difusão dos valores institucionais, dos objetivos estratégicos e da atuação esperada dos agentes em campo, afetando diretamente a forma como esses profissionais se relacionam com a sociedade. Destarte, frisou *in verbis*:

A comunicação, seja no âmbito corporativo, governamental ou, especialmente, em instituições militares, representa sempre um grande desafio — sobretudo quando se trata da comunicação interna. **Esse tipo de comunicação tem como principal finalidade transmitir de forma clara os objetivos, os valores e as diretrizes da instituição, incluindo as ordens que devem ser seguidas.**

No contexto militar, há uma percepção comum de que tudo é extremamente transparente e direto: basta emitir uma ordem para que ela seja prontamente executada. **No entanto, a realidade da comunicação interna é mais complexa e exige estratégias bem estruturadas para garantir sua efetividade (grifo nosso).**

Além disso, ressaltou a Porta-voz, a disseminação de informações por meio das mídias sociais institucionais configura uma extensão da comunicação interna que influencia, diretamente, a imagem da Corporação junto à população. A SEPM possui perfis oficiais com grande alcance – a exemplo do *Instagram*, com mais de 400 mil seguidores, se somarmos todas as plataformas digitais, são mais de 1 milhão e meio de pessoas que nos acompanham (SEPM, 2025, p.223); bem como as contas das diversas unidades da instituição. No entanto, esse volume expressivo de canais, demanda atenção redobrada quanto à uniformidade do discurso institucional. A Coordenadoria de Comunicação Social (CComSoc) atua na supervisão e orientação desses conteúdos, equilibrando a liberdade criativa, das unidades, com a responsabilidade de zelar por uma imagem coerente e alinhada à missão institucional, aduziu *in verbis*:

Quando tratamos do posicionamento de uma unidade — especialmente em questões de maior relevância institucional — estamos, na verdade, lidando com temas cujo posicionamento deveria ser atribuído à própria Corporação. Nesse cenário, as mídias sociais desempenham um papel significativo, pois incentivam a participação ampla, estimulando que todos emitam opiniões e expressem seus pontos de vista.

No entanto, essa dinâmica pode gerar conflitos. **Em especial, é preciso refletir: será que a pessoa responsável por administrar a mídia social de um batalhão compreende, de forma precisa, qual é o posicionamento oficial da instituição?** A linha entre a opinião individual e a diretriz institucional deve ser cuidadosamente observada para preservar a coerência e a imagem da Corporação **(grifo nosso)**.

A entrevistada também destaca o papel das mídias sociais, como catalisadoras da percepção pública. Muitas vezes, pautas que não despertam interesse inicial na imprensa tradicional ganham relevância após *viralizarem* nas mídias, como ocorreu com uma ação assistencial de uma policial na comunidade da Babilônia (G1, 2025, n.p). Esse exemplo evidencia como as mídias sociais se tornaram fontes primárias de conteúdo para a grande imprensa, interferindo diretamente na construção da opinião pública sobre a SEPM. Contudo, esse potencial é acompanhado de riscos significativos, dada a volatilidade da informação e a possibilidade de interpretações equivocadas, quando a comunicação institucional não é suficientemente ágil ou clara. Diante disso, a oficial superior destacou:

Um aspecto que merece destaque em relação a essa postagem é o seguinte: inicialmente, buscamos encaminhar esse conteúdo a uma grande emissora — a TV Globo. No entanto, em um primeiro momento, a proposta foi desconsiderada. Somente após a *viralização* do material é que a emissora demonstrou interesse e se dispôs a produzi-lo.

No que se refere à relação com a imprensa, destacou a coordenadora da CComSoc, uma observação, no que tange a dificuldade persistente em promover pautas positivas. A cobertura jornalística tende a priorizar episódios trágicos ou violentos, o que alimenta uma narrativa de hesitação e contribui para a formação de um medo social, muitas vezes descolado da realidade estatística. Mesmo em contextos onde há redução de índices criminais, a percepção pública permanece marcada por uma sensação de insegurança, reforçada pela exposição contínua a conteúdos alarmistas. Isso demonstra a importância de um trabalho comunicacional estratégico e equilibrado, capaz de informar com responsabilidade e oferecer contrapontos às narrativas centradas no caos, *in verbis*:

É notoriamente mais desafiador obter visibilidade para pautas de caráter positivo. Ou seja, **é difícil emplacar conteúdos que sejam de interesse institucional quando comparados àqueles que envolvem cenários de crise ou violência**. Observa-se, por exemplo, que muitos veículos jornalísticos enfrentam dificuldade em preencher seus noticiários quando não há operações em andamento, apreensões de armas de fogo ou confrontos armados. Nessas circunstâncias, o conteúdo perde apelo e os noticiários tornam-se esvaziados. Vivenciamos isso em diferentes situações de crise, como no caso ocorrido na Avenida Brasil, próximo ao Complexo do Israel, quando criminosos passaram a atacar civis em via pública. Nessa ocasião, o telejornal Bom Dia Rio, que normalmente vai ao ar das 6h às 8h30, foi estendido, ultrapassando o Bom Dia Brasil e invadindo toda a programação. **Essa ampliação da cobertura ocorreu porque o assunto estava gerando um elevado nível de engajamento e interesse público (grifo nosso)**.

Por fim, a assessoria de comunicação da Corporação exerce um papel fundamental no combate à desinformação. A rapidez na divulgação de informações oficiais é crucial diante da proliferação de conteúdos produzidos por cidadãos em mídias sociais. Para garantir a credibilidade e a confiança do público, é essencial que as mensagens da SEPM sejam claras, verificáveis e veiculadas por canais reconhecidos. O desafio, portanto, está em

conciliar a velocidade exigida pelo ambiente digital com a responsabilidade e a precisão que uma instituição pública de segurança deve preservar, sobretudo em situações de crise, conforme realçou:

Nosso principal objetivo, neste contexto, é enfrentar o desafio da comunicação interna. **Quanto mais eficiente for a comunicação com o público interno, melhor será a qualidade do serviço prestado à sociedade.**

Paralelamente, é fundamental **manter um compromisso de transparência com a população.** Assim como nos dedicamos intensamente a atender à dinâmica da imprensa — que frequentemente busca informações sobre ocorrências e operações —, **também temos uma responsabilidade institucional de informar a sociedade, de forma clara e precisa,** sobre os acontecimentos relevantes (**grifo nosso**).

Portanto, a investigação realizada evidência que a Coordenadoria de Comunicação Social da SEPM desempenha uma função estratégica tanto na prevenção da desinformação quanto na salvaguarda da imagem institucional. A agilidade na resposta, aliada à clareza e à veracidade das informações, mostram-se fundamental em um cenário digital dinâmico e sensível. Diante do exposto, a comunicação interna eficaz emerge como base para a coesão organizacional e para a excelência na prestação do serviço público. Logo, infere-se que uma comunicação clara e alinhada institucionalmente fortalece a confiança social e contribui para a qualificação do atendimento à população.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida neste trabalho evidencia a importância estratégica da comunicação interna no contexto das organizações públicas de segurança, em especial na Secretaria de Estado da Polícia Militar do Rio de Janeiro (SEPM). A comunicação, enquanto instrumento de gestão e de construção simbólica da identidade institucional, revela-se essencial não apenas para o alinhamento dos profissionais aos valores organizacionais, mas também para a eficácia da atuação policial diante das crescentes demandas sociais e midiáticas.

Os dados coletados apontam que, embora existam boas práticas efetuadas — como a utilização de mídias sociais com ampla capilaridade e alcance, ações de *endomarketing* e o fortalecimento de campanhas institucionais — persistem desafios significativos. Entre eles, destacam-se a carência e/ou a diminuta quantidade de profissionais especializados nos diversos desdobramentos da comunicação social; a ausência de pesquisas regulares sobre o clima organizacional; e a fragilidade na integração entre setores para a promoção de uma agregação setorial, de modo a garantir que os fluxos ascendentes e descendentes de informação sejam ágeis, precisos e coerentes com a missão institucional.

A interdependência entre comunicação interna e a imagem pública é clara: quanto mais consolidada for a identidade no entendimento do público interno, maior será a capacidade da instituição na projeção de uma imagem coerente e positiva à sociedade. Nesse sentido, o presente estudo demonstra que a comunicação não se limita a um instrumento operacional, devendo ser compreendida como uma função estratégica, transversal e contínua, capaz de fortalecer a governança institucional, mitigar crises e aumentar os índices de confiabilidade pública.

A consolidação de uma comunicação interna eficaz não apenas aprimora o desempenho organizacional, mas contribui significativamente para o fortalecimento da confiança social — pilar fundamental para a legitimação da atuação da SEPM, como instituição de segurança pública. O investimento contínuo em boas práticas de comunicação, alinhadas

aos princípios de *compliance*, transparência e ética, deve ser considerado um componente essencial na gestão moderna e responsável das organizações policiais. Dessa forma, será possível fortalecer o sentimento de pertencimento dos agentes públicos, aprimorar o relacionamento com a sociedade e consolidar a credibilidade da Polícia Militar como referência na prestação de um serviço ético e eficiente.

A investigação reafirma o papel estratégico da comunicação interna no robustecimento da identidade institucional e na promoção de uma imagem pública coesa da SEPM. Ao analisar os fluxos comunicacionais, os canais utilizados, as ferramentas disponíveis e as percepções dos profissionais atuantes nas Seções de Comunicação Social, foi possível identificar avanços significativos, mas também fragilidades que comprometem a eficiência organizacional e a confiança da sociedade na instituição.

Dentre os principais achados, destaca-se o fortalecimento do uso das mídias sociais como ferramenta de difusão institucional e a implementação de ações pontuais de *endomarketing* voltadas à valorização do efetivo. Verificou-se, ainda, a inexistência de uma política sistemática de aferição do clima organizacional, evidenciada pelo fato de que 72,7% dos respondentes nunca participaram de tais pesquisas. A dificuldade de integração entre setores, apontada por 49,5% dos participantes, e a escassez de profissionais especializados em comunicação institucional demonstram a necessidade de avanços estruturais.

As entrevistas conduzidas contribuíram para o aprofundamento da análise, revelando que, embora haja reconhecimento da atuação da SEPM junto à imprensa, persistem desafios quanto à agilidade na resposta institucional e à clareza das mensagens transmitidas. A Coordenadoria de Comunicação Social reconhece tais entraves e defende a adoção de estratégias comunicacionais mais acessíveis e dinâmicas, condizentes com as demandas do cenário atual.

Diante dos resultados obtidos, propõem-se as seguintes intervenções: (1) institucionalização de pesquisas periódicas de clima organizacional, com vistas à avaliação contínua da percepção interna e proposição de melhorias; (2) capacitação contínua dos profissionais lotados nas Seções de Comunicação Social, com ênfase em comunicação pública, gestão de crise e padronização institucional; (3) ampliação e padronização das ações de *endomarketing*, promovendo o reconhecimento profissional, o fortalecimento do sentimento de pertencimento e o engajamento institucional; e (4) reformulação dos manuais e peças comunicacionais, com a adoção de linguagem clara, objetiva e acessível a todo o efetivo.

No que tange às limitações deste estudo, destaca-se a amostragem restrita ao universo das Seções de Comunicação Social, o que não permite generalizações absolutas para a totalidade da Corporação. Ademais, a metodologia, ainda que robusta, baseou-se em questionários fechados e entrevistas direcionadas, limitando a profundidade interpretativa sobre aspectos subjetivos do clima organizacional.

Dessa forma, recomenda-se, para estudos futuros, a ampliação da amostragem para outros segmentos da Polícia Militar, bem como a adoção de abordagens metodológicas mistas, que contemplem observações em campo, grupos focais e entrevistas com representantes externos da sociedade civil. Além disso, seria pertinente investigar a percepção da população sobre as estratégias comunicacionais da SEPM, considerando os reflexos diretos dessas ações na construção da confiança pública.

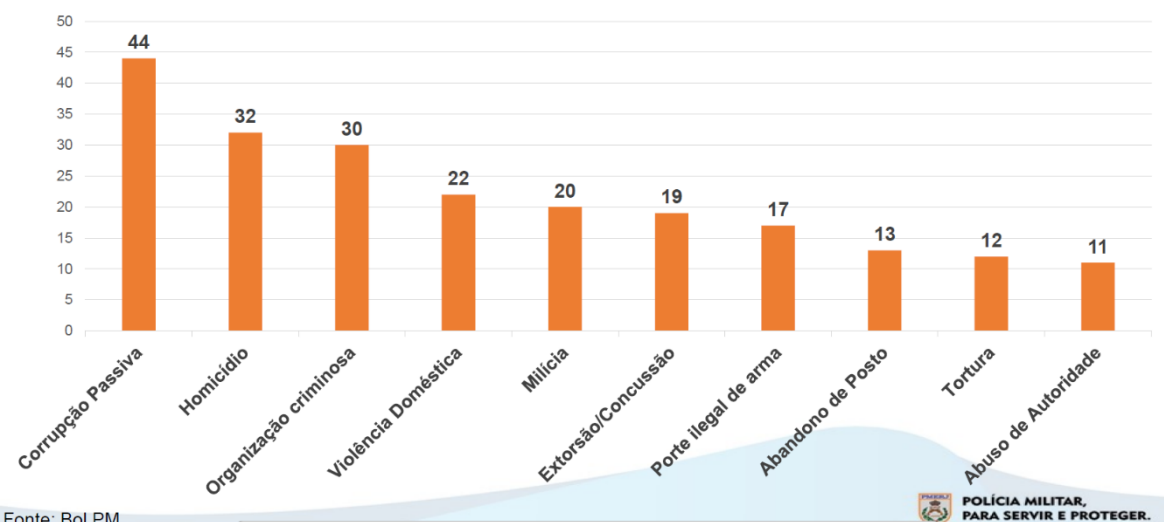
Conclui-se, portanto, que a comunicação interna, quando estruturada com clareza, transparência e alinhamento estratégico, representa um elemento essencial para a governança organizacional, a promoção do clima institucional saudável e o fortalecimento da imagem pública da Corporação. O investimento contínuo em práticas comunicacionais

éticas e eficazes deve ser compreendido como um compromisso com a cidadania, a segurança e a excelência na gestão pública.

## 7 APÊNDICE

## CGPM – 10 Maiores Motivos de Submissões A PAD – 2024

Critério adotado: quantidade de policiais submetidos e considerando o fato mais grave nos casos de submissão por mais de um motivo



Fonte: Bol PM



Gráfico 1- Fonte: Corregedoria-Geral da SEPM

## ICS 2024 – INSTITUIÇÕES (0-100)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77	73	81	83	86	82	88	89	89	87	87	87
Polícia Federal	-	-	-	-	-	-	-	66	70	65	72	74	71	70	70	71
Escolas Públicas	62	60	55	55	47	56	57	56	63	57	66	70	72	67	67	70
Igrejas	76	73	72	71	66	66	71	67	72	66	71	73	71	70	70	69
Forças Armadas	71	69	72	71	64	62	63	65	68	62	69	72	69	67	66	68
Polícia	52	52	55	54	48	48	50	52	57	53	63	65	62	60	64	65
Empresas	61	60	59	57	51	53	53	55	58	50	60	64	60	58	62	63
Bancos	61	58	57	56	48	50	49	50	59	50	59	65	60	56	61	62
Ministério público	-	-	-	-	-	-	-	54	54	49	59	62	59	58	58	61
Organizações da Sociedade Civil	61	61	59	57	49	51	53	52	56	50	58	61	60	57	59	59
Meios de Comunicação	71	67	65	62	56	54	59	57	61	51	61	61	56	56	56	58
Sistema Público de Saúde	49	47	41	42	32	42	34	34	41	38	45	56	57	51	56	57
Governo da cidade onde mora	53	50	47	45	41	42	33	32	38	34	44	46	52	51	54	55
Poder Judiciário, Justiça	52	53	49	53	46	48	46	46	48	43	55	59	52	51	53	55
Eleições, Sistema Eleitoral	49	56	52	47	41	43	33	37	35	33	48	49	55	59	53	54
Governo Federal	53	59	53	53	41	43	30	36	26	25	50	49	43	47	52	51
Presidente da República	66	69	60	63	42	44	22	30	14	13	48	46	32	41	50	47
Sindicatos	46	44	44	44	37	43	41	40	44	35	45	49	46	44	48	47
Congresso Nacional	35	38	35	36	29	35	22	22	18	18	34	36	34	34	40	40
Partidos Políticos	31	33	28	29	25	30	17	18	17	16	27	30	28	30	34	33

Base: Amostra (2009 a 2020: 2.002 entrevistas/ a partir de 2021: 2000 entrevistas)



Tabela 1 - Fonte: IPEC – Índice de Confiança Social por Instituição

## ICS – EVOLUTIVO POR REGIÃO

INSTITUIÇÕES/ GRUPOS SOCIAIS	TOTAL					NORTE/ CENTRO-OESTE					NORDESTE					SUDESTE					SUL									
	ANO	19	20	21	22	23	24	19	20	21	22	23	24	19	20	21	22	23	24	19	20	21	22	23	24					
Corpo de bombeiros	88	89	89	87	87	87	86	88	87	87	84	83	85	87	83	82	84	85	90	89	91	89	88	89	88	92	93	91	91	92
Polícia Federal	72	74	71	70	70	71	80	80	76	75	71	74	74	77	71	72	75	74	69	70	69	67	66	68	72	79	75	72	72	70
Escolas públicas	66	70	72	67	67	70	68	72	74	69	68	71	63	69	68	64	69	71	64	69	71	64	64	67	73	74	80	75	74	72
Igrejas	71	73	71	70	70	69	73	76	73	72	75	72	76	78	73	75	76	76	68	69	70	67	65	67	68	75	69	69	68	63
Forças armadas	69	72	69	67	66	68	75	76	71	70	68	70	67	74	69	67	71	70	67	69	68	64	63	67	69	77	71	75	66	69
Polícia	63	65	62	60	64	65	63	66	67	64	66	65	63	65	60	61	67	67	61	62	60	56	60	62	67	73	66	67	70	70
Empresas	60	64	60	58	62	63	64	65	61	57	63	61	55	61	55	58	62	60	63	60	57	62	62	64	71	67	66	68	70	
Bancos	59	65	60	56	61	62	62	70	65	59	64	64	59	67	58	59	65	63	58	62	59	53	56	59	60	67	61	58	62	67
Ministério Público	59	62	59	58	58	61	65	65	62	61	57	64	60	65	61	62	66	64	56	58	57	54	54	58	59	67	61	62	58	60
Organizações da sociedade civil	58	61	60	57	59	59	56	60	61	54	58	55	56	60	55	57	59	59	59	61	61	55	57	59	60	65	62	63	63	67
Meios de comunicação	61	61	56	56	56	58	63	63	62	55	56	59	65	65	59	60	63	60	59	59	54	54	53	57	54	58	53	54	53	55
Sistema público de saúde	45	56	57	51	56	57	44	54	60	53	54	59	46	56	51	50	59	55	42	53	57	48	52	55	53	65	68	58	65	63
Governo da cidade onde mora	44	46	52	51	54	55	43	47	55	48	52	53	45	49	48	53	57	55	42	41	50	47	53	56	49	56	59	62	55	55
Poder Judiciário, na Justiça	55	59	52	51	53	55	60	61	52	53	52	57	55	62	52	57	61	60	52	54	52	47	48	52	57	64	52	50	52	49
Eleições, no sistema eleitoral	48	49	55	59	53	54	51	52	55	57	46	54	48	49	52	62	60	59	47	45	54	58	52	50	56	62	60	51	52	
Governo Federal	50	49	43	47	52	51	56	53	46	50	48	51	46	53	40	47	62	60	48	43	44	43	48	48	52	55	42	51	49	45
Presidente da República	48	46	32	41	50	47	54	51	33	45	42	45	39	43	26	35	66	60	50	42	35	39	45	43	55	56	36	51	45	39
Sindicatos	45	49	46	44	48	47	48	53	49	41	45	46	47	53	46	51	57	52	41	45	44	39	44	45	49	55	48	47	51	46
Congresso Nacional	34	36	34	34	40	40	36	41	37	36	40	40	33	39	34	41	46	47	33	31	32	30	37	38	34	39	32	34	39	34
Partidos políticos	27	30	28	30	34	33	26	31	29	28	33	33	26	33	28	36	41	42	26	26	28	27	30	31	29	34	29	30	34	26
<b>ÍNDICE INSTITUIÇÕES</b>	<b>56</b>	<b>59</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>58</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>61</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>59</b>	<b>55</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	<b>57</b>	<b>63</b>	<b>62</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>57</b>	<b>58</b>	<b>64</b>	<b>59</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>58</b>
Pessoas da família	85	85	82	83	81	82	83	85	83	82	80	81	84	85	80	84	82	83	85	83	82	81	79	81	89	89	86	86	88	84
Amigos	67	67	63	65	64	65	63	62	61	62	60	62	61	62	57	61	60	61	70	70	65	64	66	66	72	73	73	75	73	71
Vizinhos	59	60	57	59	58	57	53	56	59	54	53	54	57	58	53	60	57	56	61	60	55	56	58	57	65	71	66	69	66	61
Brasileiros de modo geral	54	56	55	54	53	54	52	59	55	57	48	54	54	54	52	55	53	53	54	54	55	51	54	55	57	63	60	60	58	53
<b>ÍNDICE PESSOAS E GRUPOS SOCIAIS</b>	<b>66</b>	<b>67</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>63</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>60</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>67</b>	<b>64</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>71</b>	<b>74</b>	<b>72</b>	<b>73</b>	<b>71</b>	<b>67</b>	
<b>ÍNDICE GERAL</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>58</b>	<b>57</b>	<b>59</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>57</b>	<b>61</b>	<b>55</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>62</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>66</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>61</b>	<b>60</b>

Tabela 2 - Fonte: IPEC – Índice de Confiança Social por Região Geográfica

## ICS 2024 – INSTITUIÇÕES (0-100)



Base: Amostra (2009 a 2020: 2.002 entrevistas/ a partir de 2021: 2000 entrevistas)



Tabela 3 - Fonte: IPEC – Índice de Confiança Social por Instituição referente ao ano de 2024

## REFERÊNCIAS

BANDNEWS. PM tenta identificar policiais flagrados mexendo no celular durante blitz na Zona Norte. Disponível em: <<https://www.band.uol.com.br/bandnews-fm/rio-de>>

- [janeiro/noticias/pm-tenta-identificar-policiais-flagrados-mexendo-no-celular-durante-blitz-na-zona-norte-202502041653/](https://www.globo.com/rio-de-janeiro/noticias/pm-tenta-identificar-policiais-flagrados-mexendo-no-celular-durante-blitz-na-zona-norte-202502041653/)>. Acesso em: 06 Mar. 2025.
- BEKIN, Saul. **Endomarketing**: estratégias de endomarketing para a conquista da confiança interna. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)>. Acesso em: 30 Jan. 2025.
- BRASIL. Lei n. 12.846, de 01 de ago. de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira**. Brasília, DF. Senado, 2013. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em: 01 Fev. 2025.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CURVELLO, João José Azevedo. **Comunicação Interna e Cultura Organizacional**. 2ª ed. Brasília: Casa das Musas, 2012.
- DA SILVA, Douglas Maurício *et al.* **Os Desafios da Comunicação Interna na Secretaria de Estado de Polícia Militar**. TCC. Escola Superior de Polícia Militar. Rio de Janeiro: ESPM, 2023.
- G1. **Adolescente ganha bateria após ser filmado tentando imitar instrumento com baldes e painéis no Rio**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/02/19/adolescente-ganha-bateria-apos-ser-filmado-tentando-imitar-instrumento-com-baldes-e-paineis-no-rio.ghtml>>. Acesso em: 7 Abr. 2025.
- G1. **PMs salvam bebê que engasgou em Belford Roxo**. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/08/pms-salvam-bebe-que-engasgou-em-belford-roxo-video.ghtml>>. Acesso em: 06 Mar. 2025.
- GLOBOPLAY. **Porta-voz afirma que PM recuou por causa de tiros contra Avenida Brasil**. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/13040447/>>. Acesso em: 05 Mar. 2025.
- IPEC. **Índice de Confiança Social 2024**. Disponível em Disponível em: <[https://www.ipec-inteligencia.com.br/Repository/Files/2251/240270\\_IC\\_S\\_INDICE\\_CONFIANCA\\_SOCIAL\\_2024.pdf](https://www.ipec-inteligencia.com.br/Repository/Files/2251/240270_IC_S_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2024.pdf)>. Acesso em: 05 Mar. 2025.
- OLIVEIRA, Zila Pereira. Clima e Cultura Organizacional: A importância do líder na gestão de conflitos no ambiente das organizações. **Revista Scientia–Repositório Institucional**. Disponível em: <[https://repositorio.pgsscogna.com.br/bitstream/123456789/25920/1/zila\\_pereira\\_de\\_carvalho\\_oliveira\\_defesa.pdf](https://repositorio.pgsscogna.com.br/bitstream/123456789/25920/1/zila_pereira_de_carvalho_oliveira_defesa.pdf)>. Acesso em: 02 Mar. 2025.
- R7. **PM que salvou crianças baleadas tem reencontro emocionante no hospital: 'Pensei no meu filho'**. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/rj-no-ar/video/pm-que-salvou-criancas-baleadas-tem-reencontro-emocionante-no-hospital-pensei-no-meu-filho-12122024/>> . Acesso em: 06 Mar. 2025.
- RESENDE, Cristiane Almeida *et al.* **Contribuições da Cultura de Aprendizagem para o Clima Organizacional**. Fatec Mococa. Disponível em <<https://congresso.fatecmococa.edu.br/index.php/congresso/article/view/524/207>>. Acesso em: 06 Mar. 2025.
- SEPM. **Campanha Institucional: O Espelho Reflete Você, Você Reflete a PMERJ**. Disponível em: <<https://sepm.rj.gov.br/2017/08/o-espelho-reflete-voce-voce-reflete-a-policia-militar/>> . Acesso em: 03 Mar. 2025.

SEPM. **Divulgação do Relatório SEPM** – Assessoria de Imprensa, Mídias Sociais, Propaganda e Relações Públicas. Rio de Janeiro: Boletim da Polícia Militar nº 050, 2025. Disponível em: <<https://portal.pmerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 07 Abr. 2025.

SEPM. **O Futuro é o que nos guia: Plano Estratégico 2020-2024**. Rio de Janeiro: DOERJ, 2019.

SEPM. **Plano Geral de Comunicação Social 2023**. Rio de Janeiro: Boletim da Polícia Militar nº 029, 2023. Disponível em: <<https://portal.pmerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 02 Fev. 2025.

SEPM. **Premiação das seções de Comunicação Social que mais se sobressaíram no biênio de 2023/2024**. Rio de Janeiro: Boletim da Polícia Militar nº 006, 2024. Disponível em: <<https://portal.pmerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 15 Fev. 2025.

SEPM. **Regulamento de Mídias Sociais**. Rio de Janeiro: Boletim da Polícia Militar 190, 2023. Disponível em: <<https://portal.pmerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 10 Fev. 2025.

SEPM. **Solenidade de premiação trimestral dos policiais militares que mais se destacaram nos serviços operacional e administrativo**. Rio de Janeiro: Boletim da Polícia Militar 030, 2023. Disponível em: <<https://portal.pmerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 10 Fev. 2025.

TORQUATO, Gaudêncio. **Comunicação nas Organizações: Empresas privadas, instituições e setor público**. 1ª ed. São Paulo: Summus, 2024.

**SEGURANÇA ATUARIAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO FUSPOM:  
DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

**ACTUARIAL, FINANCIAL AND BUDGETARY SECURITY OF FUSPOM:  
CHALLENGES AND PERSPECTIVES**

**AUTORES**

**PATRICIA BITTENCOURT**

**HELIDA FERREIRA**

**LEONARDO PAVANELLI**

**THOMÁS LOPES**

**ANDRÉ MELO**

**RESUMO**

Este estudo avalia a sustentabilidade financeira do Fundo de Saúde da Polícia Militar do Rio de Janeiro (FUSPOM) em longo prazo, considerando receitas, despesas e projeções demográficas. Com base em dados históricos (2014–2024), a análise atuarial projeta a evolução da população beneficiária, dos recursos e dos gastos até 2060, identificando desequilíbrios e sugerindo medidas corretivas. A metodologia inclui pesquisa aplicada, quantitativa e documental, examinando despesas como contratações de serviços, aquisição de insumos médico-hospitalares, assistência odontológica e social, além da manutenção das unidades de saúde da Secretaria de Estado da Polícia Militar (SEPM). Também são analisados fatores como a tábua de mortalidade dos beneficiários e o crescimento das contratações, permitindo simulações em diferentes cenários. Os resultados mostram que, sem intervenções, os recursos do FUSPOM podem se esgotar rapidamente, ameaçando a continuidade dos serviços de saúde para policiais militares, pensionistas e dependentes. A contribuição patronal atual é insuficiente para garantir o equilíbrio atuarial, exigindo ajustes na gestão financeira e possíveis reformulações na estrutura de custeio. Recomenda-se que a SEPM priorize políticas de gestão mais eficientes, desenvolva estratégias de *advocacy* junto aos órgãos governamentais para garantir a contribuição patronal e realize avaliações atuariais periódicas. Além disso, sugerem-se estudos adicionais para avaliar o impacto de diferentes modelos de financiamento. A implementação de medidas estratégicas, com monitoramento contínuo, é essencial para assegurar a qualidade dos serviços, preservar a imagem institucional e garantir a viabilidade financeira do FUSPOM nas próximas décadas.

**Palavras-chave:** Análise Atuarial., Sustentabilidade Financeira., Fuspom., Saúde Suplementar., Gestão dDe Recursos.

**ABSTRACT**

This study assesses the long-term financial sustainability of the Health Fund of the Military Police of Rio de Janeiro (FUSPOM), taking into account revenues, expenditures, and demographic projections. Based on historical data (2014–2024), the actuarial analysis projects the evolution of the beneficiary population, financial resources, and expenditures through 2060, identifying imbalances and proposing corrective measures. The methodology involves

an applied, quantitative, and documental research approach, examining expenditures such as service contracts, acquisition of medical-hospital supplies, dental and social assistance, and the maintenance of health units under the State Secretariat of the Military Police (SEPM). Additional factors analyzed include the beneficiaries' mortality table and the growth inservice contracts, allowing simulations under various scenarios. The findings indicate that, without appropriate interventions, FUSPOM's financial resources may be depleted in the short term, jeopardizing the continuity of health care services for military Police officers, retirees, and dependents. The current employer contribution is insufficient to ensure actuarial balance, highlighting the need for improved financial management and potential restructuring of the funding model. It is recommended that SEPM prioritize more efficient management policies, develop advocacy strategies with governmental bodies to secure employer contributions, and conduct regular actuarial evaluations. Furthermore, additional studies are suggested to assess the impact of alternative financing models. The implementation of strategic measures, supported by continuous monitoring, is essential to maintain service quality, preserve institutional reputation, and ensure the financial viability of FUSPOM in the coming decades.

**Keywords:** Actuarial Analysis., Financial Sustainability., FUSPOM., Supplementary Health., Resource Management.

## 1. INTRODUÇÃO

O FUSPOM hoje atende aproximadamente 150.000 beneficiários por meio de uma rede composta por dois hospitais, três policlínicas, um centro de fisioterapia e reabilitação e unidades básicas de saúde, e tem como ativo garantidor exclusivamente recursos financeiros, sem lastro em bens tangíveis (Rio de Janeiro, 1979). A solvência desse fundo, isto é, sua capacidade de honrar compromissos assistenciais, depende diretamente da gestão eficiente desses recursos, em um cenário marcado por pressões demográficas, econômicas e regulatórias (CASEC, 2023).

A assistência médico-hospitalar na Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ) teve início em 1979, com sua previsão na Lei nº 279/79 que regulamenta a remuneração dos policiais militares (Rio de Janeiro, 1979). Na época, o financiamento do fundo de saúde era composto por uma contribuição mensal obrigatória dos policiais militares, somada a uma contrapartida do Estado e outras doações. O objetivo era oferecer aos beneficiários atendimento por meio de Organizações de Saúde da Corporação, com algumas exceções previstas em lei. A obrigatoriedade da contribuição garantia que todo militar fosse beneficiário do FUSPOM e tivesse acesso à assistência médico-hospitalar, definida no Estatuto dos Policiais Militares como um conjunto de atividades voltadas à prevenção, manutenção ou recuperação da saúde, incluindo serviços médicos, farmacêuticos, odontológicos, além de fornecimento de medicamentos, cuidados e demais procedimentos médicos e paramédicos necessários (Rio de Janeiro, 1981).

A análise histórica demonstra que o FUSPOM enfrenta desafios estruturais decorrentes da instabilidade em seu modelo de financiamento. Enquanto as primeiras leis priorizavam a contribuição compulsória, alterações a partir de 2014 transferiram parte do ônus para o orçamento público, aumentando a dependência de repasses governamentais, muitas vezes não realizados em sua totalidade.

A judicialização das contribuições e a falta de continuidade nas políticas de custeio criaram um cenário de fragilidade, exigindo medidas urgentes para garantir a sustentabilidade do fundo (Rezende, 2011). Nesse contexto, torna-se imperativo estabelecer fontes estáveis de

receita, combinadas ao aumento das contribuições consignadas e da contrapartida estadual vinculada; fortalecer mecanismos de transparência e eficiência na gestão dos recursos; e regularizar os repasses do Estado, assegurando o cumprimento das obrigações legais.

Diante desse cenário, buscou-se responder a seguinte questão central: como garantir a sustentabilidade atuarial, financeira e orçamentária do FUSPOM nos próximos 35 anos, considerando os atuais desafios demográficos, econômicos e regulatórios? Para tanto, foi realizado uma análise atuarial projetando a evolução da população beneficiária, dos recursos e dos gastos até 2060, elaborando dois cenários de análise (cenário A e cenário B), de modo que foi possível identificar zonas críticas de déficit em intervalos de tempo alarmantes e, diante disso, foram propostas medidas corretivas na tentativa de garantir a viabilidade do fundo diante de tais desafios. A relevância desse estudo se justifica pelo risco iminente de insolvência do fundo, que colocaria em xeque a assistência à saúde de todos os policiais militares do Estado, levando em consideração o contexto crítico da saúde pública e suplementar brasileira na atualidade. Como beneficiários diretos do FUSPOM, nós, autores, reconhecemos a urgência em diagnosticar e propor soluções para esses desafios antes que se tornem irreversíveis. Para tanto, adotou-se uma abordagem mista, combinando análise atuarial com projeções baseadas em tábuas biométricas atualizadas (IBA, 2025), avaliação financeira de receitas e despesas no período de 2014 a 2024, e *benchmarking* com fundos similares, como os sistemas de saúde militar das Forças Armadas do Brasil (Hammes, 2024).

Os resultados demonstraram que, no cenário A (crescimento atuarial seguro das despesas de 5% ao ano) com contribuição patronal, o saldo do fundo se mantém positivo até 2052, sendo essa contribuição um amortecedor eficiente, enquanto as despesas aumentam em ritmo controlado e previsível. Sem a contribuição patronal, porém, a insolvência ocorre já em 2040, com déficits acumulados crescendo rapidamente até fechar 2060 com cerca de R\$6 bilhões negativos. Já no cenário B (atual crescimento das despesas de 8,86% ao ano) com contribuição patronal, a solvência persiste até 2048, mas com deterioração acelerada após 2040, indicando que o crescimento das despesas supera a capacidade contributiva nos anos finais, levando o fundo a uma zona crítica antes de 2050. Sem a contribuição patronal, a insolvência surge antes de 2038, com saldo atingindo mais de R\$12 bilhões negativos até 2060, comprovando que a participação patronal é indispensável para o equilíbrio do fundo. Dessa maneira, ao longo deste estudo, o capítulo 2 abordará o referencial teórico, discutindo os conceitos fundamentais da ciência atuarial, a importância da sustentabilidade financeira e orçamentária dos fundos de saúde e a evolução das legislações normativas aplicáveis. O capítulo 3 detalhará a metodologia empregada, incluindo a estratégia de coleta de dados e a construção de dois cenários de crescimento das despesas com base no cálculo da Taxa Histórica de Crescimento de Despesas. No capítulo 4, serão expostos os resultados e discussões, com a análise de gráficos e tabelas e a proposição de alternativas para mitigar o risco de insolvência do Fundo. Por fim, o capítulo 5 trará as considerações finais, destacando as limitações do estudo e a necessidade de medidas estratégicas por parte da SEPM para assegurar a continuidade da assistência à saúde dos policiais militares.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A ciência atuarial configura-se como disciplina fundamental para a análise de riscos e expectativas em sistemas de proteção social, combinando conhecimentos multidisciplinares de matemática, estatística, economia e direito para assegurar o equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, sem comprometer a solvência dos ativos garantidores (Candelária;

Quinto, 2017). No contexto do Fundo de Saúde da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (FUSPOM), instituído pela Lei nº 279/79, essa ciência assume papel importante.

A sustentabilidade financeira de um fundo de saúde refere-se à sua capacidade de manter o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do tempo, garantindo a cobertura adequada dos benefícios aos usuários sem comprometer sua viabilidade econômica. No caso de fundos corporativos, como o destinado a policiais militares do Rio de Janeiro, a sustentabilidade depende de fontes de financiamento diversificadas (contribuições dos beneficiários, repasses governamentais e rendimentos de investimentos), projeções atuariais precisas para evitar déficits crescentes e mecanismos de reajustes nas contribuições conforme o crescimento das despesas (Conde, 2004).

Para avaliar a solidez financeira de um fundo de saúde, três indicadores são essenciais, como: a liquidez, que reflete a capacidade de honrar obrigações de curto prazo; a solvência, que indica se o fundo possui ativos suficientes para cobrir seus passivos de longo prazo; e equilíbrio atuarial, que é a relação entre receitas e despesas do fundo de saúde ao longo do tempo, garantindo a sua sustentabilidade financeira (Câmara; Sobrinho; Lima, 2009).

A segurança orçamentária está vinculada, portanto, à previsibilidade e ao controle dos recursos alocados ao fundo (Dias, 2023). Na PMERJ, esse aspecto é particularmente sensível devido à dependência de repasses governamentais sujeitos a contingenciamentos e à pressão por aumento de despesas, como volume de tratamentos de alto custo cada vez maior e a inflação médica.

A natureza dos riscos atuariais no FUSPOM alinha-se à definição de Bargieri (2003), que os associa à adoção de premissas inadequadas ou pouco aderentes à realidade dos beneficiários. Tais riscos, conforme afirma Gulias Jr. (2005), manifestam-se quando fluxos futuros tornam-se insuficientes para cobrir obrigações, exigindo metodologias robustas de projeção. Essas metodologias devem considerar variáveis demográficas, como o envelhecimento acelerado da população beneficiária e o aumento de comorbidades (Oliveira, 2022); variáveis econômicas, incluindo a volatilidade de receitas após a mudança para contribuições facultativas (Brasil, 2014) e as restrições orçamentárias do Estado (Brasil, 2017); e variáveis epidemiológicas, com destaque para a crescente demanda por medicamentos de alto custo e tratamentos especializados.

A gestão desses riscos requer, conforme apresentado por Iyer (2002) e Conde (2004), políticas de governança alinhadas a ferramentas como o *Asset-Liability Management* (ALM), que relacionam investimentos às obrigações atuariais. No âmbito internacional, a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2018) destaca a necessidade de modelos sustentáveis para fundos de saúde públicos, especialmente em contextos de crise fiscal, realidade que ecoa no FUSPOM, cuja viabilidade em longo prazo é questionada face ao regime de recuperação fiscal fluminense (Brasil, 2021).

A estruturação do Sistema de Saúde dos Militares do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) teve início com o Decreto-Lei nº 99/1975 (Rio de Janeiro, 1975), que criou o Instituto de Assistência dos Servidores do ERJ (IASERJ). Este diploma estabeleceu uma contribuição obrigatória de 2% do vencimento-base dos servidores, destinada exclusivamente à assistência médica. Quatro anos depois, a Lei nº 279/1979, que dispõe sobre a remuneração dos militares do ERJ, ampliou essa contribuição para 3% do soldo, vinculando-a especificamente às despesas com o sistema de saúde.

Em 1982, a Lei nº 600/1982 instituiu o Fundo Especial da Polícia Militar (FUNESPOM), expandindo seu escopo para além da saúde, incluindo o reequipamento da corporação e programas sociais (Rio de Janeiro, 1982). Essa mudança refletia a necessidade de diversificar as fontes de recursos, embora mantendo a saúde como prioridade. O

FUNESPOM tem como receitas: recursos constantes do Orçamento Geral do Estado especificamente destinados ao Fundo; recursos provenientes de parcelas de impostos, taxas, multas e serviços federais, estaduais ou municipais que, por força de dispositivo legal, ou em decorrência de convênio, cabem à PMERJ; recursos atribuídos à PMERJ no art. 48, incisos I a IV da Lei n.º 279/1979,

bem como os coletados com base no Decreto n.º 431/1965 do antigo Estado da Guanabara; além de auxílios, subvenções, contribuições de entidades públicas e privadas; e eventuais recursos que lhe forem expressamente atribuídos. Na década de 1990, houve uma expansão das contribuições e mudanças estruturais do FUSPOM devido ao crescimento das demandas por serviços de saúde, o que motivou a Lei estadual n.º 1.628/1990 (Rio de Janeiro, 1990), que elevou a contribuição dos militares para 5% do soldo.

Com a revogação da contribuição obrigatória dos servidores para o IASERJ com o propósito de oferecer assistência médica e serviços suplementares de saúde, prevista no inciso I do art. 2º e art. 10 do Decreto- Lei n.º 99/1975, foi imperativa a edição da Lei estadual n.º 3.465/2000, que estabeleceu um novo modelo, em que a havia a contribuição obrigatória de 10% do soldo do militar; a contrapartida progressiva do Estado, iniciando em 25% no primeiro ano e atingindo 100% no quarto ano e a contribuição adicional de 1% por dependente. Embora esse arcabouço tenha buscado maior estabilidade, a efetiva complementação do Estado mostrou-se irregular, comprometendo a sustentabilidade do fundo.

Um marco crítico ocorreu em dezembro de 2014, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), declarou inconstitucionais os dispositivos que tornavam obrigatórias as contribuições revogando os incisos I e III do §1º do artigo 48 da Lei 3.465/2000. Essa decisão transformou os descontos em facultativos, reduzindo drasticamente a arrecadação. Tais recursos são utilizados para custear a assistência à saúde dos beneficiários (titulares, pensionistas e dependentes contribuintes do FUSPOM), além de cobrir despesas com saúde ocupacional, perícia médica, medicina preventiva e emergencial (Rio de Janeiro, 1979. Lei n.º 279), através de aquisição de material médico-hospitalar, insumos e prestação de serviços.

A Portaria da PMERJ n.º 922/2018 buscou regulamentar a assistência à saúde dos policiais militares, pensionistas e dependentes, enquanto a Lei estadual n.º 9.537/2021 manteve a facultatividade da contribuição, mas exigiu que o Estado garantisse uma contrapartida mínima de 100% do valor arrecadado pelas contribuições voluntárias. Com o Estado em plena crise fiscal, a Lei n.º 10.167/2023 veio desobrigar o governo a contribuir integral e regularmente com o FUSPOM, condicionando o seu repasse à média móvel das despesas dos últimos seis meses.

Em 2021, com a alteração da Lei n.º 279/1979, a assistência à saúde deixou de ser tratada apenas como um direito ou forma de remuneração do policial militar, passando a englobar a proteção social dos militares do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2021. Lei estadual n.º 9.537). Essa mudança reflete uma evolução no entendimento da importância da saúde como um pilar fundamental para o bem-estar e a segurança dos policiais militares e suas famílias.

No entanto, diante de um cenário econômico desafiador, do aumento da incidência de doenças crônico-degenerativas, e da crescente demanda por serviços de saúde especializados e medicamentos de alto custo, a sustentabilidade do fundo tem sido colocada em xeque (Silva, 2024). A segurança atuarial, financeira e orçamentária do FUSPOM é um tema de extrema relevância para os policiais militares e para a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), colocando em risco a capacidade do FUSPOM de cumprir suas

finalidades nas próximas décadas. A viabilidade do fundo em longo prazo depende da capacidade de equilibrar receitas e despesas, garantir a transparência na gestão dos recursos e adaptar-se às mudanças demográficas e econômicas.

A experiência histórica mostra que modelos baseados exclusivamente em contribuições facultativas ou repasses incertos são insuficientes. Portanto, a construção de um novo marco regulatório, com bases financeiras sólidas e compromisso compartilhado, é essencial para assegurar a perenidade do fundo e a qualidade da assistência à saúde dos policiais militares.

Nesse sentido, foram examinados indicadores atuariais, dados financeiros e orçamentários, além de aspectos relacionados à gestão e à governança do fundo. O estudo, dessa forma, busca contribuir para o debate sobre a modernização do FUSPOM, oferecendo *insights* que possam orientar políticas e decisões estratégicas voltadas à preservação desse importante mecanismo de assistência à saúde.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia empregada no presente artigo se pauta na utilização de uma pesquisa aplicada quantitativa, realizada por meio de pesquisa de campo e documental devido à necessidade de evidenciar a sustentabilidade do FUSPOM. Assim, para a realização desse estudo, procedeu-se à coleta sistemática de dados junto às Diretorias competentes da SEPM, mediante solicitação formal registrada no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) sob o número 350010/005579/2025. O processo de obtenção de informações envolveu a Diretoria de Cadastros e Pagamentos (DCP), responsável pelos registros cadastrais e fluxos financeiros; Diretoria de Finanças (DF), detentora das informações orçamentárias e contábeis; Diretoria de Veteranos e Pensionistas (DVP), gestora dos dados relativos aos veteranos e beneficiários de pensão; e Assessoria de Tecnologia da Informação da DGS (DGS/ATI), provedora dos registros de saúde, garantindo a abrangência necessária para a pesquisa.

Este estudo foi conduzido em conformidade com as diretrizes éticas estabelecidas para pesquisas científicas, com especial atenção à proteção e ao uso responsável dos dados da SEPM. Uma carta de anuência foi confeccionada e encaminhada do mesmo SEI, na qual foi feita a solicitação dos dados aos setores pertinentes, garantindo que todos os envolvidos no estudo estavam comprometidos com o sigilo e responsabilidade pelos dados.

Essa abordagem multissetorial permitiu a consolidação de um panorama geral das informações institucionais, assegurando o máximo possível de confiabilidade dos dados utilizados na análise. O protocolo estabelecido pelo SEI garantiu a rastreabilidade e a formalização do processo de coleta, aspectos fundamentais para a validade metodológica da pesquisa. Somado a isso, foram utilizados como fontes secundárias leis, decretos, portarias da PMERJ e relatórios e balanços financeiros do FUSPOM.

O FUSPOM constitui um mecanismo essencial para a manutenção da assistência médico-hospitalar aos policiais militares, pensionistas e seus dependentes. Desde sua criação, o fundo passou por significativas transformações em seu modelo de financiamento, influenciadas por alterações legislativas que impactaram diretamente sua sustentabilidade financeira. À vista disso, esse estudo expõe a trajetória normativa do FUSPOM, desde suas origens até os dias atuais, destacando os principais marcos legais e seus efeitos na capacidade de custeio das despesas de saúde, além de analisar a evolução das despesas com a saúde da PMERJ. Diante deste cenário, atendendo aos objetivos propostos, foram realizados cálculos atuariais visando projetar a evolução da população beneficiária e das

despesas do fundo até 2060 sob diferentes cenários, de modo a avaliar a importância da contribuição patronal e propor ajustes para preservar o equilíbrio atuarial no longo prazo.

As projeções foram conduzidas considerando a composição etária dos beneficiários (titulares, dependentes e pensionistas), os dados de entrada no fundo (novos beneficiários) e as despesas liquidadas com saúde nos últimos anos.

Foram desenvolvidos dois cenários de crescimento das despesas:

1. **Cenário A:** crescimento real de **5% ao ano** no custo médio *per capita*, sendo considerada uma média de crescimento atuarial seguro;
2. **Cenário B:** crescimento real de **8,86% ao ano**, que corresponde à **média histórica** (Cálculo da Taxa Histórica de Crescimento de Despesas - **CAGR**) das despesas liquidadas do fundo entre 2016 e 2024.

Em ambos os cenários, foram avaliadas duas situações de financiamento:

1. **Com manutenção da contribuição patronal**, adotando a média dos aportes feitos pelo Estado nos últimos 10 anos, já que em 2022 a 2024 tivemos o termo de ajustamento de conduta (TAC), em que a contribuição patronal foi maior devido a não contribuição nos anos anteriores.
2. **Sem contribuição patronal a partir de 2025**, considerando apenas as receitas próprias (consignações de ativos, veteranos, pensionistas e dependentes).

### **Cálculo da Taxa Histórica de Crescimento de Despesas (CAGR)**

Para entender o ritmo de crescimento das despesas do FUSPOM ao longo do tempo, foi calculada a **taxa composta de crescimento anual (CAGR)** com base nas despesas liquidadas entre os anos de 2016 e 2024.

A equação (1) geral do CAGR é:

$$CAGR = \left( \frac{Vf}{Vi} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \quad (1)$$

Onde:

- $Vf$ = valor final da série (último ano: 2024)
- $Vi$ = valor inicial da série (primeiro ano: 2016)
- $n$ = número de períodos ( $n= 2024-2016= 8$  anos)

### **Aplicação aos dados do FUSPOM:**

- $Vi$  = Despesa 2016 = R\$ 68.260.369,86
- $Vf$  = Despesa 2024 = R\$ 134.089.151,34

**Cálculo:**

$$CAGR = \left( \frac{134.089.151,34}{68.260.369,86} \right)^{\frac{1}{8}} - 1 = (1,9637)^{0,125} - 1 \approx 0,0886 \text{ ou}$$

$$CAGR = (134.089.151,34/68.260.369,86)^{(1/8)} - 1 \quad CAGR = (1,9637)^{(0,125)} - 1 \approx 0,0886$$

**CAGR ≈ 8,86% ao ano**

A despesa anual com assistência à saúde cresceu, em média, **8,86% ao ano** entre 2016 e 2024, considerando o efeito composto. Essa taxa foi utilizada como base para o **Cenário B** de projeções atuariais.

A análise dos dados foi realizada por meio de técnicas estatísticas e atuariais, com o objetivo de compreender a evolução dos custos e a sustentabilidade do fundo de saúde da polícia. Após a análise exploratória dos dados, incluindo estatísticas descritivas e visualizações gráficas para identificar padrões e tendências, foi feita uma análise preditiva em que foram aplicados modelos de projeção para estimar despesas futuras, considerando fatores como envelhecimento da população atendida e despesas com a assistência à saúde na PMERJ.

Por fim, os resultados obtidos foram interpretados para embasar recomendações sobre a gestão do fundo, que nos ajudaram a realizar análises detalhadas, modelar riscos e avaliar a viabilidade financeira e orçamentária do FUSPOM, além de oferecer informações relevantes para tomada de decisão.

Realizou-se uma revisão sistemática da literatura entre fevereiro e maio de 2025, com o propósito de identificar estudos relevantes publicados no período de 2000 a 2025. O escopo da pesquisa abrangeu alguns eixos principais: saúde suplementar, sustentabilidade financeira, gestão orçamentária e segurança atuarial, com aplicação tanto a fundos de saúde quanto a planos de saúde privados. Essa abordagem ampliada justifica-se pela escassez de estudos específicos sobre fundos de saúde vinculados a instituições públicas, o que exigiu a inclusão de pesquisas relacionadas a modelos análogos para fins de análise comparativa.

Adicionalmente, a investigação concentrou-se no FUSPOM, com ênfase na análise do marco regulatório que rege sua operação e nas políticas públicas que impactam seu financiamento. Por fim, exploraram-se conceitos fundamentais para a compreensão da temática, tais como risco atuarial em fundos corporativos, equilíbrio financeiro e mecanismos de governança aplicáveis a fundos de saúde. Essa abordagem multidimensional visou garantir uma análise abrangente e teoricamente embasada do objeto de estudo.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Iniciaremos a discussão com a apresentação das tabelas derivadas dos dados coletados junto às unidades organizacionais e as informações de mortalidade do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS, 2025), os quais foram utilizados como base para os cálculos atuariais necessários para o alcance dos objetivos propostos neste estudo.

### 4.1 Dados do Portal de Saúde (SIDS, 2025) e Diretoria de Cadastro e Pagamentos

#### 4.1.1 Número de policiais militares ativos, veteranos, pensionistas e dependentes

Tabela 1. Titulares, dependentes e pensionistas por faixa etária

FAIXA ETÁRIA	TITULARES <sup>a</sup> (ativos e veteranos)	DEPENDENTES <sup>b</sup>	PENSIONISTAS <sup>b</sup>
0 a 18 anos	-	23477	355
19 a 23 anos	1	6839	199

<b>24 a 28 anos</b>	58	3708	53
<b>29 a 33 anos</b>	1416	2021	37
<b>34 a 38 anos</b>	7257	3141	83
<b>39 a 43 anos</b>	12448	4305	218
<b>44 a 48 anos</b>	11205	4233	358
<b>49 a 53 anos</b>	9366	3371	612
<b>54 a 58 anos</b>	6368	2896	818
<b>59 ou mais</b>	19360	9535	7670
<b>TOTAL</b>	<b>67479</b>	<b>63526</b>	<b>10403</b>

Fonte: elaboração própria com base em titulares, dependentes e pensionistas, 2025

a. Titulares–Folha de Pagamento disponibilizada pela DCP (fevereiro, 2025)

b. Dependentes e Pensionistas–SIDS (acesso em 22/04/25 às 16h30)

A Tabela 1 é composta da base de dados referente aos beneficiários ativos e veteranos do FUSPOM. Adotou-se como referência principal a folha de pagamento correspondente aos vencimentos do mês de fevereiro de 2025. Este documento, considerado o mais atualizado disponível no período da pesquisa, foi obtido junto à DCP da SEPM, constituindo-se como fonte primária para a identificação e estratificação do efetivo militar contribuinte.

A folha de pagamento registra todos os vencimentos efetuados pela administração e suas deduções, no período especificado, permitindo a extração precisa dos dados relativos aos militares da ativa e veteranos. No entanto, cabe ressaltar que as informações sobre dependentes e pensionistas não constam neste documento, motivo pelo qual foi necessário complementar a base de dados com registros extraídos do Portal de Saúde da PMERJ (SIDS), plataforma que concentra essas informações específicas.

Entre os titulares e pensionistas considerados nesse estudo, incluem-se os integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), remanescentes do efetivo da antiga corporação existente à época em que o Rio de Janeiro ainda desempenhava a função de capital do Brasil. Tais beneficiários foram incorporados em virtude de seu vínculo histórico com a estrutura da Polícia Militar fluminense, justificando sua inclusão nas análises atuariais desenvolvidas.

#### 4.1.2. Número de adesões ao FUSPOM

**Tabela 2. Número de adesões ano a ano na série histórica de 2014 a 2024**

<b>Ano</b>	<b>Adesão</b>
<b>2014</b>	878
<b>2015</b>	1.099
<b>2016</b>	1.680
<b>2017</b>	1.319
<b>2018</b>	1.139
<b>2019</b>	965

<b>2020</b>	1.978
<b>2021</b>	1.077
<b>2022</b>	1.919
<b>2023</b>	1.560
<b>2024</b>	1.343

Fonte: elaboração própria com base em dados de adesão do SIDS, 2025 (acesso em 22/04/25 às 14h08)

A Tabela 2 mostra o número de adesões dos policiais militares ativos, veteranos, pensionistas e dependentes, ao fundo de saúde, nos últimos dez anos. Torna-se um dado de extrema importância, visto que projeta a variação de crescimento do número de beneficiários ao longo dos anos e o tempo de permanência no fundo de saúde.

#### *4.1.3. Taxa de evasão do FUSPOM*

Diante da escassez de dados sobre a taxa de saída de beneficiários do fundo de saúde, foi considerado que os dependentes deixam o FUSPOM após os 21anos e em menor número, os dependentes que comprovam ser estudantes, permanecem no fundo até os 24 anos incompletos, conforme previsto nas Normas para Confecção e Renovação de Cartões FUSPOM, publicado em Boletim da PM nº 128, de 15 de julho de 2022, e nas faixas etárias de 22 anos a 80 anos ou mais consideramos os índices de mortalidade de cada faixa etária (PMERJ, 2022).

## **4.2 Dados Financeiros**

### *4.2.1 Série histórica do saldo do FUSPOM*

**Tabela 3. Série histórica do saldo do FUSPOM, em reais, dos últimos 10 anos (2014 a 2024)**

<b>Ano</b>	<b>Saldo(R\$)</b>
<b>2014</b>	35.267.558,55
<b>2015</b>	34.057.959,21
<b>2016</b>	39.004.194,63
<b>2017</b>	86.077.987,55
<b>2018</b>	159.191.825,35
<b>2019</b>	302.835.009,75
<b>2020</b>	380.934.128,48
<b>2021</b>	446.427.296,19
<b>2022</b>	748.548.915,22
<b>2023</b>	1.059.190.264,62
<b>2024</b>	948.012.296,38

Fonte: elaboração própria com base em dados da Diretoria de Finanças – DF, 2025

Para a composição da análise financeira do FUSPOM, foram obtidos junto à DF da SEPM os seguintes dados fundamentais: os valores dos aportes, discriminados entre as parcelas consignadas e patronais; os registros completos de liquidação de despesas; a evolução do saldo financeiro anual; e os índices de rentabilidade alcançados pelo fundo.

A Tabela 3 retrata as informações disponibilizadas com base no sistema contábil próprio da instituição, abrangendo uma série histórica do saldo do FUSPOM compreendida entre os anos de 2014 e 2024. Importa destacar que todos os dados financeiros apresentados correspondem aos saldos registrados em 31 de dezembro de cada ano civil, representando, portanto, os encerramentos anuais e permitindo uma análise comparativa consistente ao longo do período estudado.

Os dados fornecidos pela DF constituem a base primária para o desenvolvimento das análises subsequentes apresentadas neste trabalho, garantindo o necessário embasamento técnico e a confiabilidade das conclusões alcançadas.

#### 4.2.2 Aportes e rendimentos ano a ano

**Tabela 4. Série histórica de aportes, em reais, dos últimos 10 anos (2014 a 2024)**

Ano	Consignação(R\$)	Inativo(R\$)	Patronal(R\$)	Rendimentos(R\$)
2014	51.424.834,14	30.418.745,36	39.724.468,51	6.456.761,51
2015	16.948.333,73	35.143.424,33	16.948.333,73	3.559.946,26
2016	8.499.146,46	40.365.451,54	-	5.902.443,77
2017	98.292.628,48	50.365.006,06	-	4.061.805,08
2018	79.638.455,66	30.855.734,49	29.149.624,30	6.609.062,66
2019	54.975.633,73	44.490.237,14	104.853.638,14	11.444.847,84
2020	58.625.857,91	51.722.846,27	68.780.727,03	7.665.428,79
2021	55.049.043,72	51.958.230,65	64.836.839,37	20.422.133,35
2022	60.876.112,16	59.678.229,77	267.303.410,26	64.019.933,23
2023	66.275.834,38	64.179.915,56	298.566.804,22	101.003.438,60
2024	69.541.571,77	58.599.026,65	18.254.856,48	112.076.392,13

Fonte: elaboração própria com base em dados da Diretoria de Finanças - DF, 2025

A Tabela 4 consolida os valores recebidos pelo FUSPOM no período de 2014 a 2024, provenientes de consignações e descontos em folha de beneficiários ativos, veteranos, pensionistas e seus dependentes. Além desses recursos, inclui-se a contribuição patronal, que representa a contrapartida legal do Governo do Estado do Rio de Janeiro, bem como os rendimentos gerados por aplicações financeiras destinadas a otimizar a rentabilidade do fundo de saúde.

Ressalta-se que, em 2016 e 2017, não houve repasses patronais em virtude do regime de recuperação fiscal adotado pelo Estado. Posteriormente, por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público e a SEPM, assegurou-se o pagamento das parcelas pendentes (MPRJ, 2018). Dessa forma, nos anos de 2022, 2023 e início de 2024, os valores atrasados foram quitados em conjunto com as contribuições regulares, restabelecendo o fluxo previsto em lei.

#### 4.2.3 Série histórica do total de despesas empenhadas e liquidadas ano a ano

**Tabela 5. Despesas do Programa de Trabalho Segurança Social (Cod PT 2978), de 2018 a 2024**

Ano	Cod UO	Cod PT	Fonte	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)
2018	26650	2978	230	91.701.045,77	69.612.449,57
2019	51650	2978	230	100.574.699,35	67.949.357,56
2020	51650	2978	230	98.925.859,96	66.069.244,99
2021	51650	2978	230	133.607.970,92	82.272.901,51
2022	51650	2978	230	137.387.396,78	96.656.763,47
2023	51650	2978	230	169.542.280,91	96.409.528,77
2024	51650	2978	230 e 148	188.522.564,79	133.554.720,00

Fonte: elaboração própria com base em dados da Diretoria de Finanças - DF, 2025

**Tabela 6. Despesas do Programa de Trabalho Saúde e Segurança Social (Cod PT 8111) , de 2018 a 2024**

Ano	Cod UO	Cod PT	Fonte	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)
2018	26650	8111	230	61.710,68	61.710,68
2019	51650	8111	230	1.155.407,84	1.138.047,84
2020	-	-	-	-	-
2021	51650	8111	230	2.357.841,57	2.183.264,60
2022	51650	8111	230	6.401.205,57	5.343.586,14
2023	51650	8111	230	7.620.578,77	6.823.129,57
2024	51650	8111	230	618.620,00	594.620,00

Fonte: elaboração própria com base em dados da Diretoria de Finanças - DF, 2025<sup>1</sup>

As Tabelas 5 e 6 registram as informações referentes às despesas executadas nos Programas de Trabalho 2978 (Segurança Social) e 8111 (Saúde e Segurança Social), respectivamente, no período correspondente a 2018 a 2024. Para melhor compreensão da distribuição orçamentária nos programas de trabalho, cabe ressaltar que o código 26650 refere-se à Unidade Gestora (UG) do Fundo Especial de Saúde da Polícia Militar (FUNESPOM) e código 51650 à Unidade Orçamentária do FUNESPOM. Em relação à origem da Fonte do Recurso, a fonte 148 é referente a operações de crédito externas em bens e serviços e a 230 operações de créditos vinculadas à saúde.

#### 4.2.4 Dotação e Despesas

**Tabela 7. Dotação, despesas e análise da execução orçamentária, de 2016 a 2024 (Fonte do Recurso 230 operações de créditos vinculadas à saúde)**

Ano	Cod UO	Cod PT	Dotação Atualizada(R\$)	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Execução Orçamento (%)
2016	26650	8111	297.462.045,53	68.260.369,86	68.260.369,86	22,9%

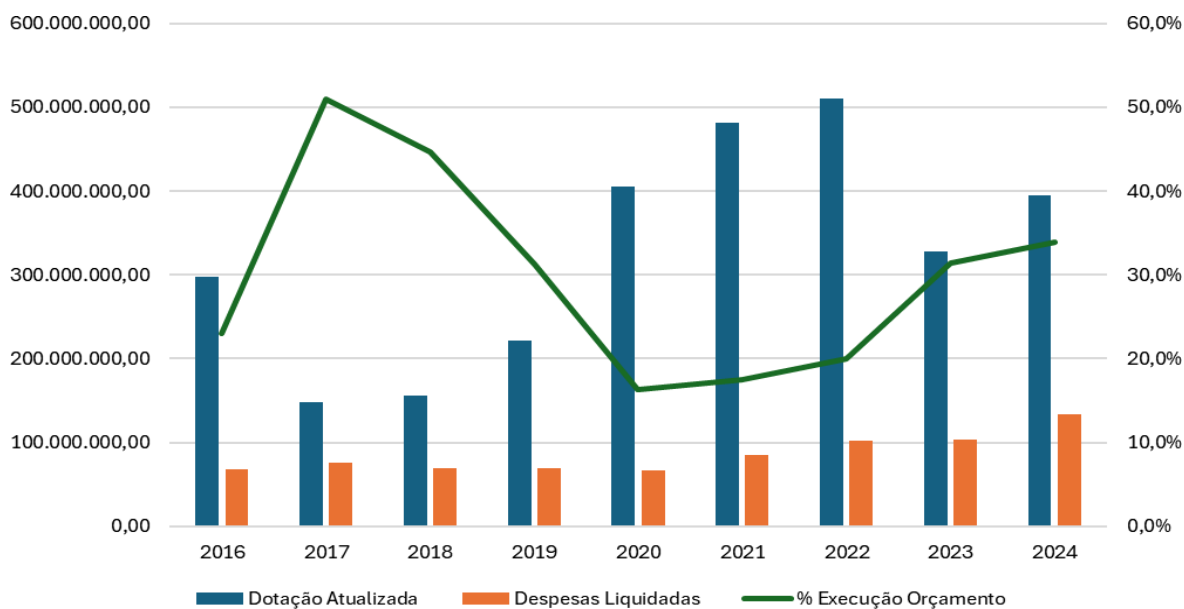
<b>2017</b>	26650	8111	147.331.740,00	91.347.358,01	75.166.308,48	51,0%
<b>2018</b>	26650	8111e 2978	156.069.289,00	91.762.756,45	69.674.160,25	44,6%
<b>2019</b>	51650	8111e 2978	220.895.002,11	101.730.107,19	69.087.405,40	31,3%
<b>2020</b>	51650	8111e 2978	405.777.039,71	98.925.859,96	66.069.244,99	16,3%
<b>2021</b>	51650	8111e 2978	482.049.167,15	135.965.812,49	84.456.166,11	17,5%
<b>2022</b>	51650	8111e 2978	510.724.618,28	143.788.602,35	102.000.349,61	20,0%
<b>2023</b>	51650	8111e 2978	328.034.125,90	177.162.859,68	103.232.658,34	31,5%
<b>2024</b>	51650	8111e 2978	395.259.276,88	189.080.996,13	134.089.151,34	33,9%

Fonte: elaboração própria com base em dados da Diretoria de Finanças - DF, 2025

<sup>1</sup>No ano de 2020 não houve despesas empenhadas e/ou liquidadas na fonte 230.

A Tabela 7 apresenta as dotações e despesas empenhadas e liquidadas, e essas foram discriminadas conforme código UO, código PT e Fonte no período de 2016 a 2024. Não foram considerados os anos de 2014 e 2015, pois não houve liquidação registrada, devido ao período de reestruturação do Sistema de Saúde da PMERJ após o relatório de auditoria governamental do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em maio de 2015.

**Gráfico 1. Evolução da execução orçamentária**



Fonte: elaboração própria com base em dados da Diretoria de Finanças - DF, 2025

Antes de analisar o Gráfico 1, vale pontuar que o Brasil passou por uma crise econômica no período de 2014 a 2017. Isso afetou profundamente o Rio de Janeiro, com ápice em 2016, quando o Estado decretou calamidade pública (Balassiano, 2020). Observamos um declive na dotação orçamentária em 2016 e 2017. O Sistema de Saúde da PMERJ, embora dotado de orçamento próprio, sofreu os mesmos impactos que outros órgãos estaduais, especialmente em 2016, quando o governo suspendeu os repasses patronais previstos nas Leis nº279/1979 e Lei n.º 600/1982, enquanto as contribuições dos policiais continuavam sendo arrecadadas normalmente.

O Gráfico 1 da Execução Orçamentária revela que entre 2016-2018 houve acúmulo de dívidas do Tesouro do Estado com o FUSPOM. Em 2018, foi assinado um TAC entre o Governo do Estado e a SEPM, estabelecendo cronograma de pagamentos, em que houve uma retomada progressiva dos repasses com ápice em 2022. Em 2023, com a sanção da Lei n.º 10.167/2023, foi reformulado o modelo de financiamento do fundo, condicionando a contrapartida do Estado ao saldo financeiro do fundo ser inferior à média móvel dos últimos seis meses de despesas com assistência social e saúde da corporação. O valor da média móvel dos últimos seis meses foi R\$ 16 milhões, não atingindo o saldo mensal do fundo.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada pela Assembleia Legislativa (ALERJ) com base nas receitas projetadas, estabelece o marco formal para a distribuição dos recursos aos órgãos do Estado do Rio de Janeiro, em consonância com as diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as prioridades políticas do governo. Órgãos com regimes jurídicos específicos, como a PMERJ e seu Fundo de Saúde, possuem fontes próprias de financiamento, reguladas por legislações setoriais, como no caso das Leis Estaduais n.º 279/1982 e Lei n.º 10.167/23, que estabelecem contribuições dos servidores e a contrapartida do Estado, respectivamente.

Os períodos de crise, como o vivido entre 2016 e 2017, demonstraram como restrições orçamentárias podem levar ao contingenciamento de verbas, afetando inclusive fundos com receitas vinculadas. Além disso, o desempenho institucional de cada órgão, avaliado por meio de auditorias do Tribunal de Contas (TCE-RJ) ou pelo cumprimento de metas, pode influenciar em ajustes na dotação, assim como pressões externas, incluindo acordos judiciais (Termos de Ajustamento de Conduta) ou demandas emergenciais, como crises sanitárias.

Sem mais parcelas de contribuição patronal atrasadas a receber e com vigência Lei n.º 10.167/23, observa-se uma diminuição da dotação orçamentária a partir de 2023, e também um aumento das despesas liquidadas em decorrência de melhorias no Sistema Logístico do Sistema de Saúde da SEPM.

#### 4.2.5 Saldo atual do FUSPOM

Conforme relatório da Diretoria de Finanças (DF), o saldo atualizado do FUSPOM em 08/04/2025 é de R\$ 1.068.746.690,69 (hum bilhão, sessenta e oito milhões, setecentos e quarenta e seis mil, seiscentos e noventa reais e sessenta e nove centavos), sendo R\$ 982.664.789,61 (novecentos e oitenta e dois milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil setecentos e oitenta e nove reais e sessenta e um centavo) do FUSPOM Estadual, referente à contribuição dos policiais militares e pensionistas da SEPM e R\$ 86.081.901,08 (oitenta e seis milhões, oitenta e um mil novecentos e um reais e oito centavos) do FUSPOM Federal, referente à contribuição dos policiais militares do antigo Estado da Guanabara (PMDF).

### 4.3 Taxa de mortalidade extraída do SIM – DATASUS

Tabela 8. Taxa de mortalidade bruta do Estado do Rio de Janeiro

FAIXA ETÁRIA/ ANO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Total Bruto</b>	7,7	7,8	7,8	8,3	8	8,2	8,4	10	11	8,8	8,4
<b>0 a 4 anos</b>	3,1	3,1	3,1	3,1	2,9	2,9	2,9	2,7	2,7	2,8	2,9
<b>5 a 9 anos</b>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
<b>10 a 14 anos</b>	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
<b>15 a 19 anos</b>	1,4	1,5	1,4	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,2	1	1
<b>20 a 29 anos</b>	1,7	1,8	1,7	1,9	2	2	1,9	1,9	2,1	1,8	1,7

<b>30 a 39 anos</b>	2,1	2	2	2	2	2	2	2,4	2,7	2	1,9
<b>40 a 49 anos</b>	3,9	3,7	3,5	3,7	3,4	3,5	3,5	4,3	5,1	3,4	3,3
<b>50 a 59 anos</b>	8,6	8,3	8,1	8,3	7,9	7,9	7,7	9,6	11	7,5	7,2
<b>60 a 69 anos</b>	17,9	17,4	17,4	18,2	17	17,5	17,3	21,5	23,3	17,1	16,4
<b>70 a 79 anos</b>	39	38,2	37,6	38,7	36,5	36,1	36,6	44,5	47,1	36,3	34,5
<b>80 anos e mais</b>	104,6	104,6	105,2	110,2	103	104,4	105,9	119,6	126,6	112,5	102,1

Fonte: elaboração própria com base em dados do Sistema de Informações de Mortalidade – DATASUS, 2025

Em face da indisponibilidade de dados específicos sobre a mortalidade de policiais militares, pensionistas e seus dependentes na base de dados da SEPM, tornou-se necessária a adoção de parâmetros alternativos para a construção de bases atuariais confiáveis. Para tanto, realizou-se um estudo comparativo de fontes secundárias de dados demográficos, e optamos pela adoção da tábua de mortalidade do Estado do Rio de Janeiro como referência mais adequada. Foi utilizada a taxa de mortalidade bruta por 1.000 habitantes do Estado do Rio de Janeiro, por faixa etária nos últimos 10 anos, do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Departamento de Informática do Sistema único de Saúde (DATASUS). O ano de 2024 não foi inserido, pois até o término da coleta de dados não estava disponível no sistema.

Esta escolha fundamenta-se em dois aspectos principais: primeiro, pela congruência geográfica, já que a população beneficiária da SEPM está majoritariamente localizada nesse Estado; segundo, pela disponibilidade de dados confiáveis e sistematicamente atualizados através do SIM do DATASUS. A tábua de mortalidade do Rio de Janeiro foi selecionada por representar as condições sociodemográficas e epidemiológicas mais próximas da realidade vivenciada pelo grupo em estudo. A utilização desse referencial externo, embora não específico para a categoria policial militar, permite estabelecer padrões de mortalidade que consideram variáveis regionais críticas, tais como: perfis epidemiológicos característicos da região, condições de segurança pública, acesso e qualidade dos serviços de saúde e fatores socioeconômicos predominantes.

A dificuldade de coleta de informações relativas à mortalidade de policiais militares e pensionistas apresenta particularidades que merecem atenção. Quando solicitados os dados à Diretoria de Veteranos e Pensionistas por meio do SEI, constatou-se que os registros disponíveis não permitiam uma apuração completa da taxa de mortalidade deste grupo específico. Essa limitação decorre principalmente do atual modelo de notificação, que se baseia essencialmente em comunicações espontâneas por parte dos familiares ou nos registros de óbitos formalizados em cartórios. Tal mecanismo, embora seja o padrão adotado, apresenta desafios operacionais que impactam a completude dos dados, uma vez que nem todos os óbitos são devidamente reportados ao órgão gestor.

No que concerne especificamente aos pensionistas, observa-se que a transição administrativa ocorrida em 2022, quando a gestão das pensões foi transferida do Rioprevidência para a SEPM, trouxe consigo a necessidade de integração de sistemas e processos. Atualmente, a ausência de um mecanismo automatizado de cruzamento de dados com os registros cartoriais e a não obrigatoriedade de apresentação periódica de provas devida configuram-se como fatores que dificultam a atualização cadastral e a identificação tempestiva de óbitos.

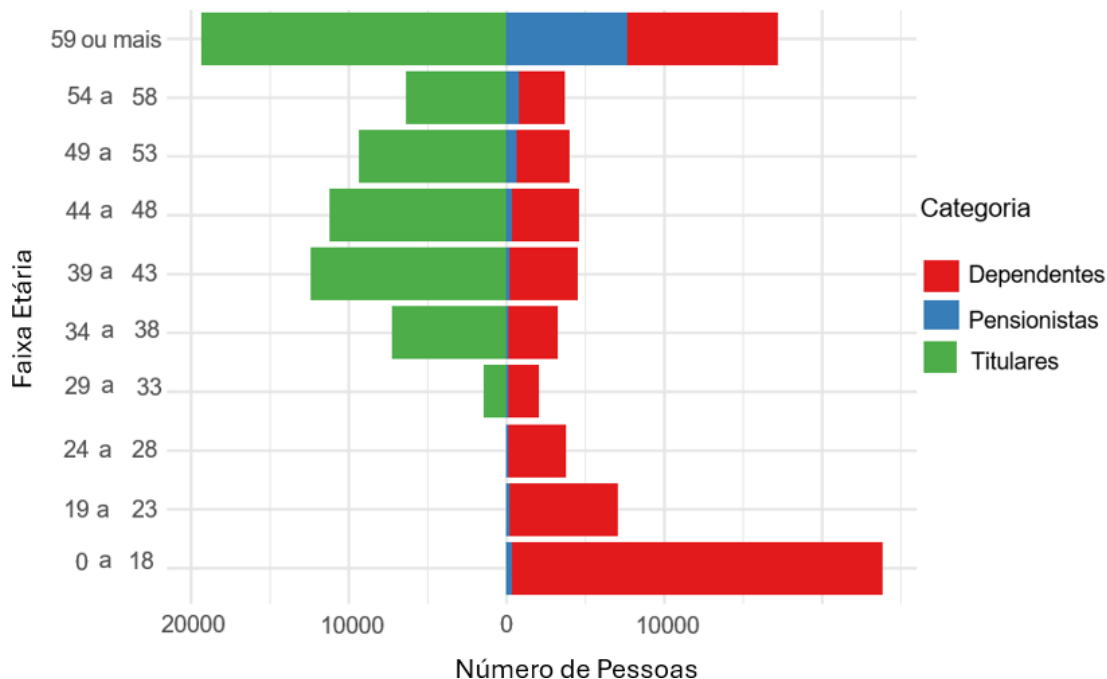
Essas circunstâncias ressaltam a importância do desenvolvimento de mecanismos mais eficazes para a coleta e atualização de informações vitais, que possam subsidiar análises mais precisas e decisões mais fundamentadas no âmbito da gestão do fundo. A implementação de sistemas integrados de verificação e a adoção de protocolos mais

eficientes de atualização cadastral representam possíveis caminhos para a superação dos desafios atualmente identificados.

#### 4.4 Interpretação dos dados

##### 4.4.1 Pirâmide Etária dos Beneficiários do FUSPOM

Gráfico 2. Pirâmide etária dos beneficiários do FUSPOM



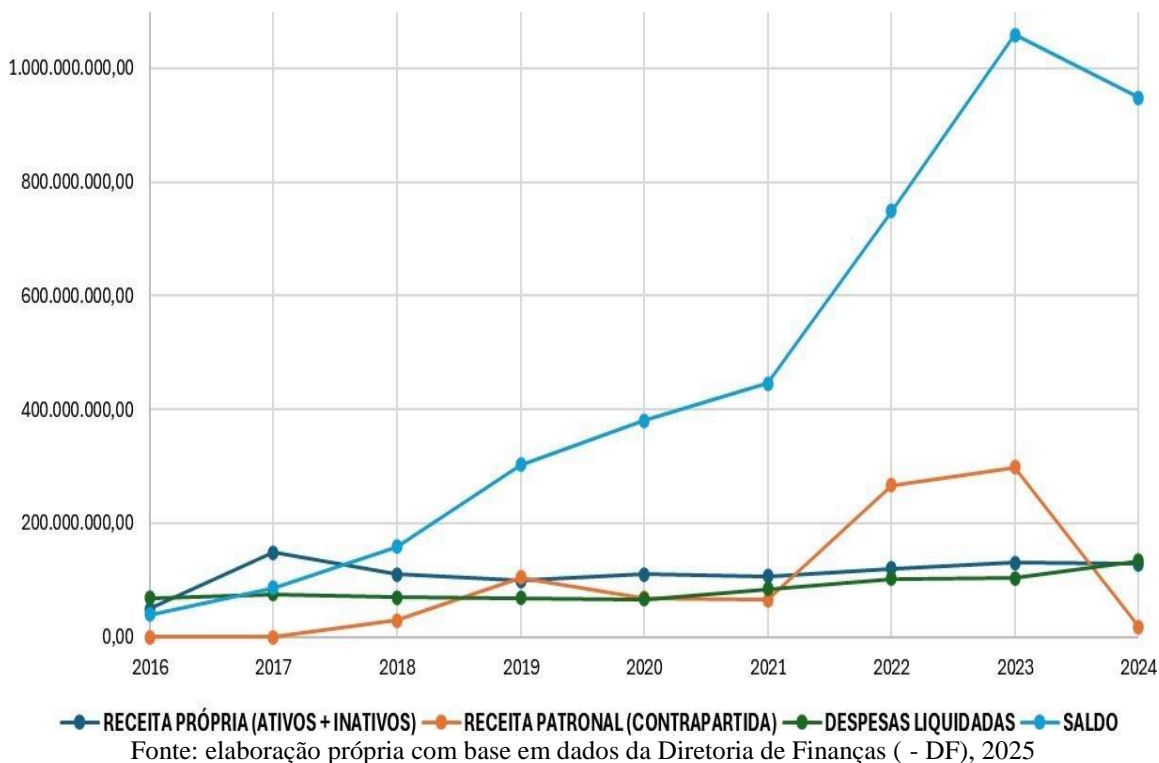
Fonte: elaboração própria com base em dados do SIDS, 2025 (acesso em 28/04/25 às 13h45)

Observando a pirâmide etária dos beneficiários do FUSPOM, pode-se perceber um maior número de pessoas que se concentra nas faixas de dependentes de 0 a 18 anos, formada basicamente por filhos; e por titulares com 59 anos ou mais. O número de dependentes (filhos) apresenta uma diminuição significativa a partir dos 23 anos, por perderem o direito à assistência pelo fundo devido à idade. Nota-se também o aumento de titulares, a partir de 29 anos, que corresponde à faixa etária média de entrada na corporação. Seguindo a média nacional de expectativa de vida, temos o maior número de beneficiários no intervalo de 59 e mais.

A análise da pirâmide etária dos beneficiários do FUSPOM revela uma estrutura demográfica em processo de envelhecimento. Observa-se uma concentração significativa de titulares e pensionistas nas faixas etárias entre 39 e 59 anos, além de um número expressivo de dependentes jovens (0 a 18 anos). Essa configuração indica que, no curto e médio prazo, haverá um aumento da proporção de beneficiários em faixas etárias superiores, naturalmente mais suscetíveis a doenças crônicas e tratamentos de maior custo. Esse envelhecimento da base tem implicações diretas sobre o crescimento das despesas assistenciais do fundo, elevando o custo médio *per capita* e exigindo maior capacidade de financiamento no longo prazo. Essa análise e consideração são muito importantes para o estudo atuarial.

## 4.4.2 Evolução financeira do FUSPOM

Gráfico 3. Evolução Financeira do FUSPOM (2016–2024)



No gráfico acima, podemos observar a evolução das receitas e despesas do FUSPOM e traçar o diagnóstico atual:

Tabela 9. Diagnóstico atual da evolução de receitas e despesas

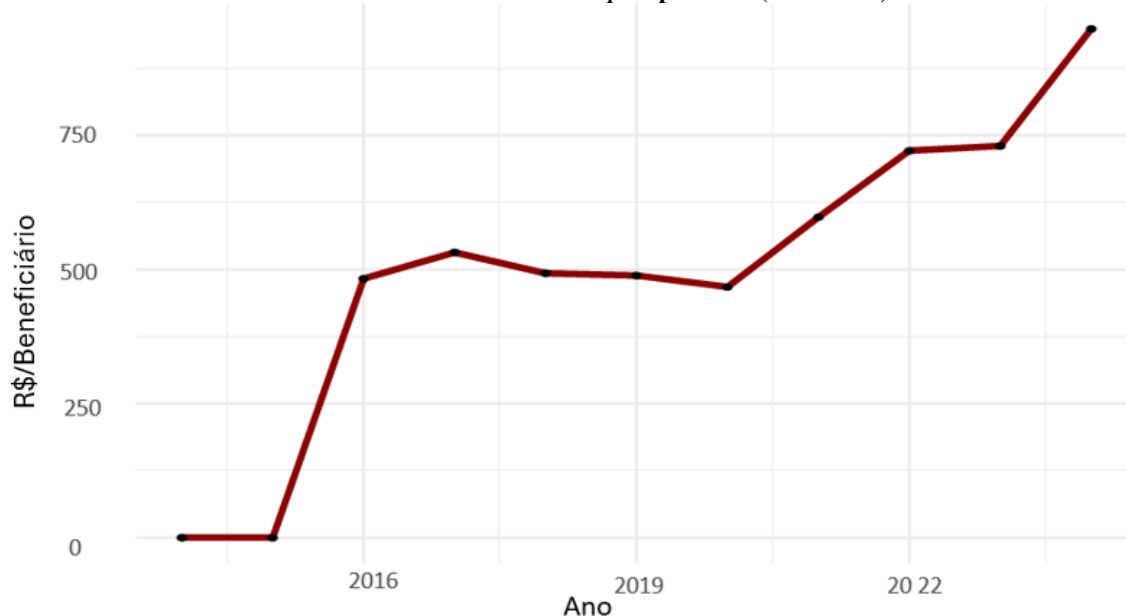
Parâmetro	Valor
Saldo acumulado (2024)	R\$ 948 milhões
Despesa liquidada (2024)	R\$ 134 milhões
Receita própria (ativos + veteranos)	R\$ 125 milhões
Crescimento médio histórico das despesas (2016–2024)	8,86% ao ano

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Diretoria de Finanças (DF), 2025.

Observa-se ainda que o FUSPOM permaneceu sem receita patronal em 2016 e 2017, coincidindo com o período do início do regime de recuperação fiscal do Estado, bem como a queda na contribuição facultativa em 2015, possivelmente devido às ações individuais dos policiais militares da ativa decorrentes da ADI de 2014. Além disso, o aumento da contribuição patronal tem seu ápice em 2023 terminando em 2024, quando o Estado faz o pagamento da última parcela do TAC. A curva das despesas liquidadas vem evoluindo desde 2016 até 2024.

#### 4.4.3 Custo médio per capita por ano

**Gráfico 4. Custo Médio Per Capita por Ano (FUSPOM)**

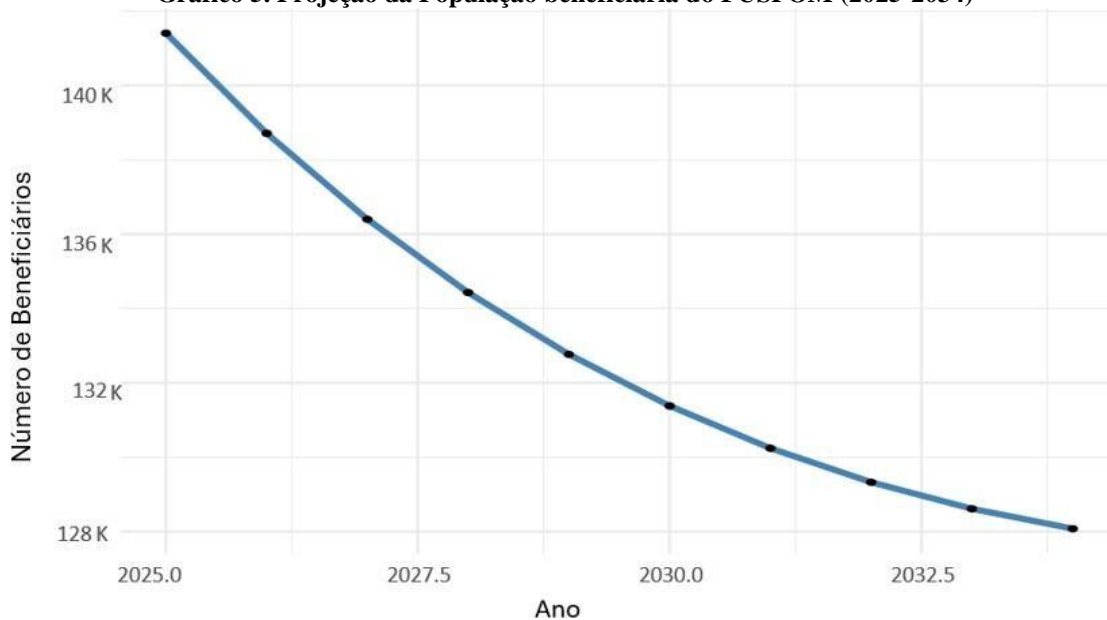


Fonte: elaboração própria, 2025.

Neste gráfico, observamos o crescimento do custo médio *per capita* com início em 2016, quando o custo médio era de aproximadamente R\$500,00 e em 2024 atingiu o valor de R\$948,16, o que reflete um crescimento de 89,6%. Vale ressaltar que no mesmo período não houve ajuste na contribuição dos beneficiários.

#### 4.4.4 Projeção da População beneficiária do FUSPOM (2025-2034)

**Gráfico 5. Projeção da População beneficiária do FUSPOM (2025-2034)**



Fonte: elaboração própria com base em dados do SIDS, 2025

De acordo com as regras do plano, os dependentes perdem a elegibilidade ao completarem 21 anos, salvo exceções legais que permanecem até os 23 anos. Essa exclusão compulsória, embora não seja uma morte física, representa uma saída definitiva da base de beneficiários e, por isso, deve ser incorporada como uma “mortalidade atuarial social”.

Para ambos os cenários de despesa, foi utilizada a mesma estrutura de evasão atuarial dos dependentes, com: Evasão de 3% ao ano para dependentes de 0 a 18 anos, representando desligamentos por perda de vínculo; Evasão de 20% ao ano para dependentes de 19 a 23 anos, representando perda obrigatória de elegibilidade ao atingir a maioria administrativa.

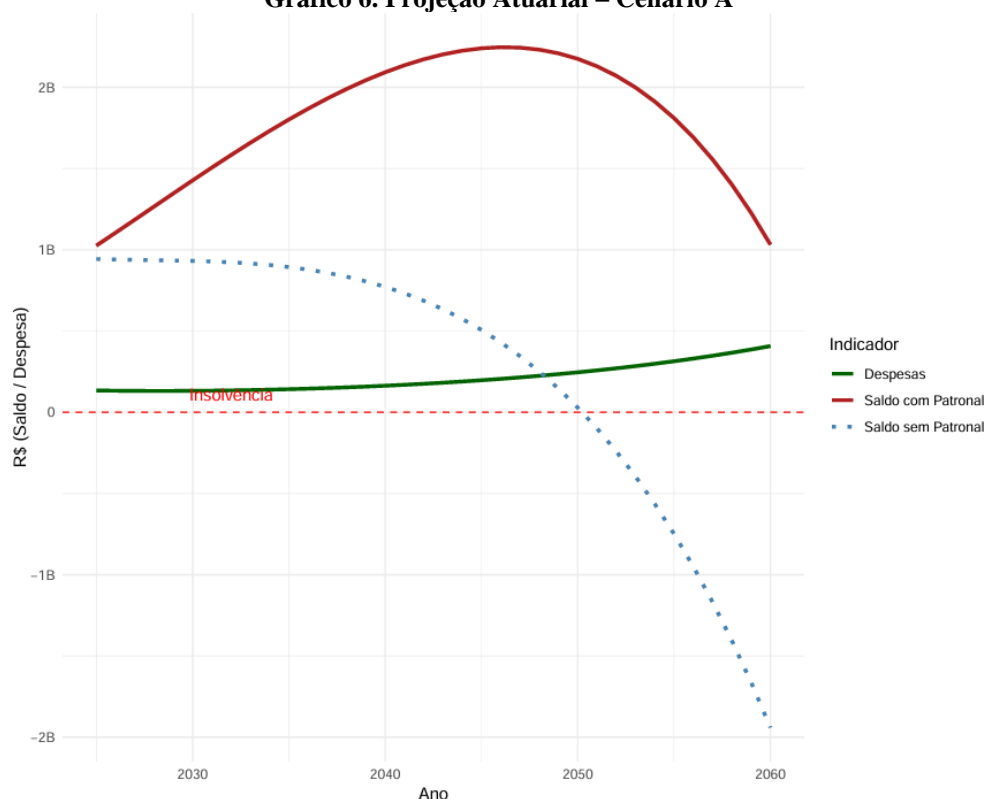
Essa adaptação foi aplicada apenas à matriz de dependentes no modelo demográfico, mantendo a mortalidade bruta normal para titulares e pensionistas. Com isso, evitou-se a superestimação da população futura, especialmente em grupos cuja permanência no sistema é sabidamente limitada.

A seguir, apresentamos a análise atuarial detalhada das projeções do Fundo de Saúde dos Policiais Militares (FUSPOM), incorporando a média histórica da contribuição patronal dos últimos 10 anos. As simulações foram desenvolvidas para dois cenários distintos de evasão de dependentes, comparando os saldos projetados com e sem o repasse patronal.

A inclusão da média da contribuição patronal foi considerada essencial para simular o comportamento realista das finanças do fundo, dado que os aportes patronais têm exercido papel estrutural no equilíbrio atuarial da entidade. A comparação dos dois cenários reforça a importância deste componente no financiamento de longo prazo do sistema.

#### 4.4.5 *Cenário A* – Projeção do FUSPOM com evasão de dependentes e Crescimento Real das despesas de 5% ao Ano.

**Gráfico 6. Projeção Atuarial – Cenário A**



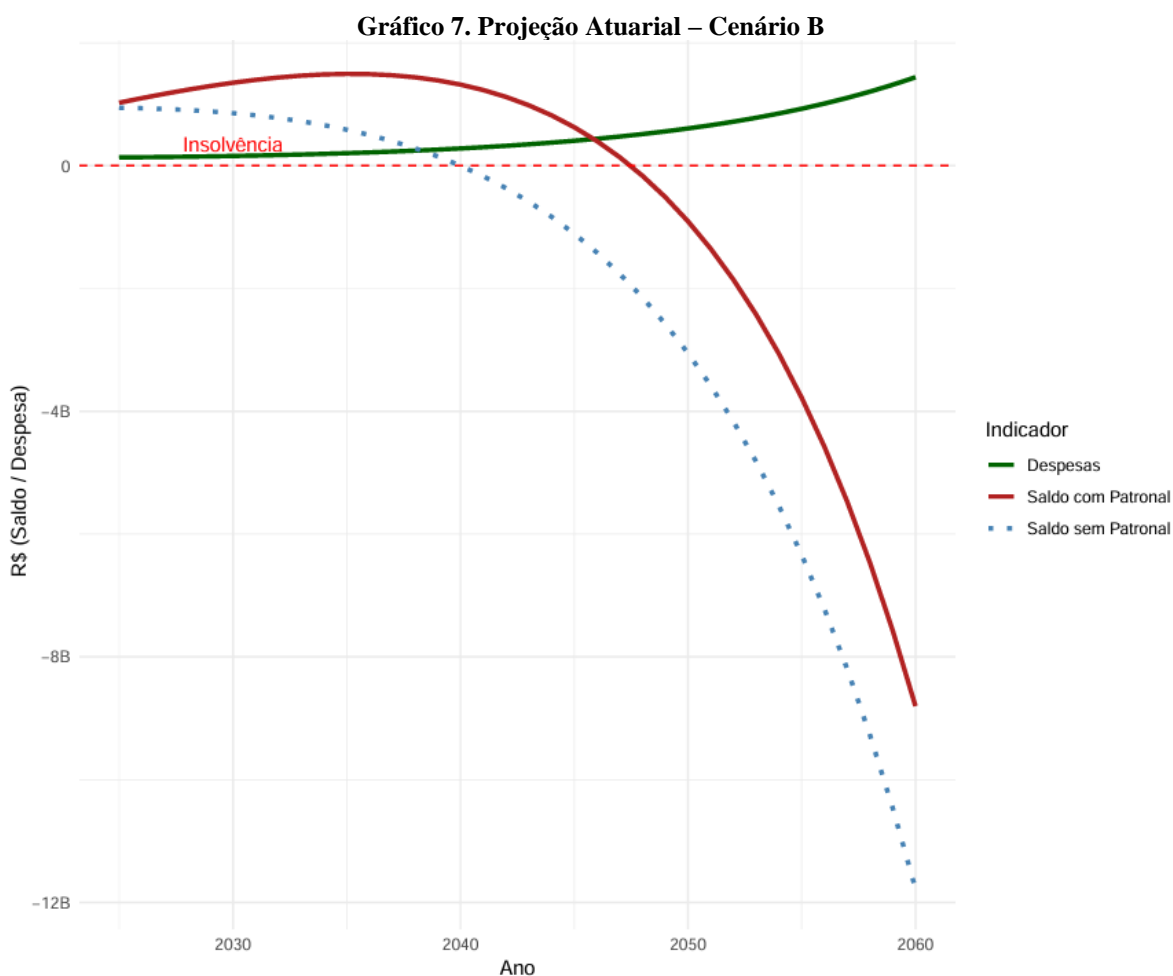
Fonte: elaboração própria, 2025

## **PROJEÇÕES FINANCEIRAS E ATUARIAIS:**

Quanto às **PROJEÇÕES FINANCEIRAS E ATUARIAIS**, verificam-se que, com **contribuição patronal**: O saldo do fundo se mantém positivo até 2060, marco do nosso estudo, mas já em deterioração; a contribuição patronal média serve como amortecedor eficiente; as despesas aumentam em ritmo controlado e previsível.

Por outro lado, **sem contribuição patronal**: o início da insolvência ocorre em 2040, quando nossas despesas superam nossas receitas; a partir de 2050-2052, os déficits acumulados crescem rapidamente; o fundo fecha em 2060 com cerca de R\$ 2 bilhões de saldo negativo.

4.4.6 *Cenário B* – *Projeção do FUSPOM com evasão de dependentes e Crescimento Real das despesas de 8,86% ao Ano.*



Fonte: elaboração própria, 2025

Nesse cenário as projeções financeiras e atuariais indicam:

**Com contribuição patronal**: a solvência se mantém até 2048, com deterioração mais acelerada após 2040; o crescimento das despesas supera a capacidade contributiva nos anos finais; mesmo com patronal, o fundo entra em zona crítica antes de 2050.

Já, sem contribuição patronal: a insolvência se antecipa para antes de 2038; o saldo torna-se profundamente negativo, superando R\$12 bilhões negativos até 2060; a contribuição patronal revela-se indispensável para manter o equilíbrio.

**Quadro 1. Impacto Comparativo: Tabela de solvência prolongada com a contribuição Patronal**

<b>CENÁRIO DE CRESCIMENTO DE DESPESAS</b>	<b>COM CONTRIBUIÇÃO PATRONAL</b>	<b>SEM CONTRIBUIÇÃO PATRONAL</b>	<b>GANHO ESTIMADO DE SOLVÊNCIA COM A CONTRIBUIÇÃO PATRONAL</b>
<b>CENÁRIO A</b> (crescimento de 5% de despesas)	Solvência projetada até 2052	Insolvência projetada em 2040	+ <b>12 anos de sustentabilidade</b>
<b>CENÁRIO B</b> (crescimento de 8,86% de despesas)	Solvência projetada até 2048	Insolvência antes de 2038	+ <b>10 anos de sustentabilidade</b>

Fonte: elaboração própria, 2025

A simulação comparativa deixa claro que a contribuição patronal média tem sido um componente essencial de estabilização do fundo, oferecendo um ganho estimado de 10 a 12 anos na solvência. Em ambas as taxas de evasão, sua ausência antecipa significativamente a deterioração patrimonial, mesmo com despesas previstas, o fundo não sendo autossuficiente apenas com as receitas próprias. Além disso, o crescimento das despesas historicamente acima da inflação impõe um desafio estrutural que pode levar à perda de solvência mesmo no cenário com contribuição, caso não haja correções periódicas.

Desse modo, tendo em vista os problemas identificados ao longo do estudo, como o desequilíbrio entre receitas e despesas, o envelhecimento dos beneficiários e a crescente pressão sobre os recursos do fundo, ameaçam diretamente a sustentabilidade atuarial, financeira e orçamentária do FUSPOM. Com base nos cenários projetados, observa-se que o fundo enfrenta risco relevante de insolvência futura, especialmente se a contribuição patronal for interrompida definitivamente sem um redesenho da estrutura de receitas ou controle eficiente da evolução dos custos. Diante desses desafios, torna-se imperativa a exploração de alternativas que promovam um modelo mais equilibrado e sustentável, garantindo a perenidade do sistema. Nesse contexto, as propostas técnicas apresentadas a seguir buscam oferecer soluções viáveis para mitigar esses riscos, assegurar a solvência de longo prazo e manter a saúde financeira do fundo.

a. Adoção de Coparticipação Inteligente

A introdução de coparticipação para exames, consultas e procedimentos de maior custo pode atuar como instrumento de educação financeira em saúde, reduzindo o uso desnecessário e auxiliando no controle das despesas. A política pode ser progressiva, com isenção para procedimentos de urgência, internações ou tratamentos de alta complexidade.

b. Reavaliação da Contribuição justa por Dependente

Atualmente, a contribuição individual dos titulares é de 10% sobre o vencimento, acrescida de 1% por dependente, independentemente da faixa etária ou uso do Sistema. Essa estrutura é subproporcional em relação ao impacto que alguns dependentes (em especial jovens adultos e idosos) exercem sobre o custo do Fundo.

Sugere-se a reformulação da cota por dependente com uma das abordagens abaixo: (i) Modelo escalonado por faixa etária do dependente, aumentando a alíquota para

dependentes entre 19 e 59 anos; (ii) Alíquota proporcional ao número de dependentes, com valor crescente por dependente adicional (exemplo: 1% para o 1º dependente, 2% para o 2º, etc.); (iii) Cota fixa mínima por dependente em reais, atrelada à evolução da despesa média *per capita*.

c. Contribuição Patronal dinâmica através de Projeto de Lei

Ao invés de extinguir ou manter indefinidamente uma contribuição fixa do Estado, propõe-se adotar um mecanismo de ajuste automático da contribuição patronal, baseado em critérios atuariais: (i) Aporte variável anual vinculado ao déficit técnico projetado; (ii) Faixa de contribuição mínima e máxima (% da folha) com gatilhos condicionais; (iii) Suspensão da patronal apenas quando o fundo atingir múltiplos de segurança (exemplo: saldo 24 meses de despesa).

d. Revisão periódica atuarial obrigatória e bianual

Recomenda-se que todos os parâmetros de financiamento (contribuição, coparticipação, limites de custeio) sejam revistos a cada dois anos, com base em relatório atuarial e evolução real das despesas. Isso cria um sistema adaptativo e protege o fundo de choques inesperados de gastos. Essas medidas não são excludentes e podem ser implementadas gradualmente - o importante é que qualquer transição seja baseada em simulações atuariais, com diálogo com os servidores e transparência na comunicação dos impactos.

## 5. ALGUMAS REFLEXÕES

A análise da segurança atuarial, financeira e orçamentária do FUSPOM revela a importância vital de uma gestão eficiente para garantir sua sustentabilidade. Conforme demonstrado a partir da abordagem de Bargieri (2003), os riscos associados a uma administração inadequada são múltiplos e inter-relacionados, podendo comprometer seriamente a capacidade do Fundo em cumprir seu propósito essencial de fornecer assistência médica adequada aos policiais militares, pensionistas e seus dependentes.

Os riscos de mercado, representados principalmente pela volatilidade da inflação médica, associam-se diretamente aos desafios de liquidez, que podem impedir o cumprimento oportuno das obrigações financeiras com fornecedores de material, insumos e serviços essenciais para a assistência à saúde da Polícia Militar. Paralelamente, o risco de contraparte, manifestado tanto na possível diminuição da adesão ao FUSPOM quanto na eventual interrupção definitiva da contribuição patronal por parte do Estado, agrava a pressão sobre os recursos disponíveis.

A contribuição patronal, portanto, é um pilar essencial para a sustentabilidade do FUSPOM. Sua manutenção, ainda que em níveis calibrados, é imprescindível para garantir a prestação de assistência de saúde no âmbito da Corporação.

O modelo atuarial construído incorporou elementos relevantes da dinâmica do fundo, como a evasão de dependentes, a evolução do custo médio e o crescimento populacional, permitindo uma simulação precisa de cenários. Tendo tais dados em vista, a adoção de uma política de ajustes racionais na contribuição patronal pode ser o caminho mais equilibrado entre responsabilidade fiscal e proteção aos beneficiários do plano.

### 5.1 Proposta Técnica para o Equilíbrio Atuarial

Dado que a manutenção irrestrita da contribuição patronal pode gerar críticas quanto ao acúmulo excessivo de saldo, e sua retirada compromete a solvência, é possível propor a criação de uma metodologia técnica de ajuste anual da contribuição patronal, baseada em critérios atuariais, tais como: projeções de saldo e despesa para o exercício seguinte; faixas

mínimas e máximas de aporte conforme porcentagem da folha dos servidores; gatilhos de proteção para impedir insolvência futura; e revisão bianual da política de financiamento do fundo com base em avaliação atuarial independente.

Para tal, a Comissão Gestora do Fundo de Saúde da PMERJ (CGFUSPOM) deve adotar uma estratégia articulada com o Poder Legislativo e o Governo do Estado, priorizando algumas iniciativas como: propor um projeto de lei específico para modificar os dispositivos do inciso III, art. 48 da Lei nº10.167/2023. O projeto deve ser acompanhado de estudos atuariais independentes e relatórios de impacto financeiro, demonstrando a inviabilidade do modelo atual e a necessidade de correção imediata, ressaltando o dever moral do Estado para com seus militares estaduais.

Supondo a restituição da contrapartida através da alteração da Legislação, o ERJ irá realinhar as responsabilidades financeiras às previsões constitucionais, evitando o colapso de um sistema essencial para a dignidade e a operacionalidade de sua polícia militar. A conjugação dessa medida com avanços na gestão (como modernização de processos e controle de custos) garantirá a solvência do fundo e a preservação de um pacto social fundamental: o direito à saúde para quem protege a população.

## 5.2 Limitações de Dados e Sugestões para Aperfeiçoamento da Análise

Embora esta análise tenha sido conduzida com os melhores dados disponíveis, é importante destacar que a ausência de informações específicas limitou a profundidade da modelagem atuarial. Entre os principais pontos de atenção, destacam-se: **ausência de projeções de folha de pagamento dos ativos e veteranos**: sem esse dado, não é possível modelar com precisão o comportamento futuro da base de contribuição própria, especialmente em relação a promoções, reajustes salariais ou políticas de aposentadoria; **falta de uma tábua de morbidade e sinistralidade própria do FUSPOM**: a análise utilizou um custo médio *per capita* geral e crescimentos históricos agregados, mas a composição dos custos por idade, sexo, tipo de atendimento (hospitalar, ambulatorial, medicamentos) e frequência de uso é essencial para uma modelagem atuarial mais precisa; **dados desagregados de entradas e desligamentos por categoria**: saber quantos novos titulares, dependentes e pensionistas entram (ou saem) anualmente permitiria calibrar com mais precisão a projeção populacional e validar a taxa de entrada utilizada no modelo; **falta de registro consolidado de passivos futuros já constituídos**: como valores de despesas empenhadas recorrentes ou contratos com vencimentos futuros que impactem projeções futuras.

O aprimoramento do sistema de informações cadastrais e contábeis do fundo, incluindo um banco de dados longitudinal e anonimizado, permitiria análises atuariais mais seguras, baseadas em premissas demográficas, financeiras e assistenciais alinhadas com a realidade do fundo. Diante disso, recomenda-se a estruturação de um fluxo contínuo de atualização e revisão atuarial, com coletas sistemática de dados sensíveis à evolução dos custos e ao perfil da população assistida.

Além das lacunas já identificadas, destaca-se a necessidade de aprimorar a estrutura de coleta, a organização e a atualização dos dados administrativos e assistenciais do fundo. Uma base de dados sólida permitiria modelagens mais precisas e decisões de gestão mais bem fundamentadas.

Seria recomendável que o Sistema de saúde se estruturasse: um banco de dados longitudinal por beneficiário (anonimizado), com histórico de entradas, desligamentos, uso do Sistema de Saúde e status; séries temporais mensais ou trimestrais, e não apenas anuais, para permitir análises sazonais e de tendência; indicadores operacionais por faixa etária e

categoria (uso médio *per capita*, frequência de internação, tipo de despesa predominante); registro sistemático dos motivos de desligamento (idade, óbito, perda de vínculo, evasão voluntária); integração com sistemas de folha de pagamento e bases de óbito do Estado, para atualização automatizada da base de beneficiários; a qualificação contínua da base de dados é um investimento essencial para garantir a governança atuarial do Fundo no longo prazo.

### 5.3 Reflexões Atuarial-Técnicas:

**Verifica-se que a elasticidade da evasão** em função de reajustes ainda não está completamente modelada e pode representar risco adicional se associada a políticas de contribuição insustentáveis; a **existência de uma contribuição patronal estável ou progressiva** é crítica para evitar a necessidade de reformulações emergenciais, como aumento abrupto da contribuição ou redução da cobertura. **Bem como que estratégias alternativas** como planos de adesão gradual, flexibilização de faixas etárias, ou formação de reservas técnicas adicionais deveriam ser consideradas para cenários críticos.

A **governança do FUSPOM** deve continuar alinhando premissas atuariais com decisões políticas orçamentárias que garantam previsibilidade no financiamento. A **ausência de entrada de novos contribuintes** – especialmente em função de restrições de ingresso ou alterações nos critérios de dependência – deve ser monitorada como fator de risco estrutural.

A relevância desse estudo reside na sua aplicação prática atual na PMERJ e também no seu potencial para subsidiar políticas públicas em fundos de saúde similares, podendo, ainda, servir como referência para outros estudos para a saúde e assistência social no âmbito da administração pública. Ao abordar os desafios e perspectivas do FUSPOM, buscou-se uma reflexão crítica sobre a necessidade de adaptação e inovação na gestão do fundo, garantindo sua viabilidade e eficácia em um cenário de constantes transformações. A pesquisa se justifica também, pela urgência em desenvolver mecanismos que garantam a perenidade do FUSPOM como instrumento essencial de proteção à saúde dos policiais militares estaduais e suas famílias em um contexto de crescentes desafios financeiros e assistenciais.

O estudo mostra, dessa forma, que o componente atuarial emerge como fator determinante para a sustentabilidade do Fundo, uma vez que projeções imprecisas dos custos assistenciais, que não incorporem criteriosamente o perfil epidemiológico dos beneficiários, a tendência de envelhecimento da base participante e a necessária previsão de ajustes contributivos, podem resultar em desequilíbrios financeiros estruturais de complexa correção. Essa conjuntura desfavorável potencializa o risco de reputação, à medida que limitações no acesso ou a falha na prestação de serviços médicos, odontológicos e assistenciais geram crescente insatisfação entre os beneficiários, minando a confiança institucional.

Para enfrentar esses desafios, torna-se essencial a adoção de medidas abrangentes e integradas. A revisão atuarial periódica, com atualização constante das premissas técnicas, constitui base fundamental para um planejamento financeiro compatível com as necessidades e limitações do Fundo. O fortalecimento da governança, mediante a implementação de controles internos e transparência na gestão dos recursos, é essencial para garantir tomadas de decisões mais responsáveis. A diversificação dos investimentos, aliada à constituição de reservas estratégicas, proporciona maior resiliência frente às flutuações de mercado e crises de liquidez. Por fim, recomenda-se a melhoria nos processos

de comunicação com os beneficiários do Fundo, o que os aproximaria e aumentaria a credibilidade institucional.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise da segurança atuarial, financeira e orçamentária do FUSPOM revela a importância vital de uma gestão eficiente para garantir sua sustentabilidade. Conforme demonstrado a partir da abordagem de Bargieri (2003), os riscos associados a uma administração inadequada são múltiplos e inter-relacionados, podendo comprometer seriamente a capacidade do Fundo em cumprir seu propósito essencial de fornecer assistência médica adequada aos policiais militares, pensionistas e seus dependentes.

Os riscos de mercado, representados principalmente pela volatilidade da inflação médica, associam-se diretamente aos desafios de liquidez, que podem impedir o cumprimento oportuno das obrigações financeiras com fornecedores de material, insumos e serviços essenciais para a assistência à saúde da Polícia Militar. Paralelamente, o risco de contraparte, manifestado tanto na possível diminuição da adesão ao FUSPOM quanto na eventual interrupção definitiva da contribuição patronal por parte do Estado, agrava a pressão sobre os recursos disponíveis.

A contribuição patronal, portanto, é um pilar essencial para a sustentabilidade do FUSPOM. Sua manutenção, ainda que em níveis calibrados, é imprescindível para garantir a prestação de assistência de saúde no âmbito da Corporação.

O modelo atuarial construído incorporou elementos relevantes da dinâmica do fundo, como a evasão de dependentes, a evolução do custo médio e o crescimento populacional, permitindo uma simulação precisa de cenários. Tendo tais dados em vista, a adoção de uma política de ajustes racionais na contribuição patronal pode ser o caminho mais equilibrado entre responsabilidade fiscal e proteção aos beneficiários do plano.

A relevância desse estudo reside na sua aplicação prática atual na PMERJ e também no seu potencial para subsidiar políticas públicas em fundos de saúde similares, podendo, ainda, servir como referência para outros estudos para a saúde e assistência social no âmbito da administração pública. Ao abordar os desafios e perspectivas do FUSPOM, buscou-se uma reflexão crítica sobre a necessidade de adaptação e inovação na gestão do fundo, garantindo sua viabilidade e eficácia em um cenário de constantes transformações. A pesquisa se justifica também, pela urgência em desenvolver mecanismos que garantam a perenidade do FUSPOM como instrumento essencial de proteção à saúde dos policiais militares estaduais e suas famílias em um contexto de crescentes desafios financeiros e assistenciais.

O estudo mostra, dessa forma, que o componente atuarial emerge como fator determinante para a sustentabilidade do Fundo, uma vez que projeções imprecisas dos custos assistenciais, que não incorporem criteriosamente o perfil epidemiológico dos beneficiários, a tendência de envelhecimento da base participante e a necessária previsão de ajustes contributivos, podem resultar em desequilíbrios financeiros estruturais de complexa correção. Essa conjuntura desfavorável potencializa o risco de reputação, à medida que limitações no acesso ou a falha na prestação de serviços médicos, odontológicos e assistenciais geram crescente insatisfação entre os beneficiários, minando a confiança institucional.

Para enfrentar esses desafios, torna-se essencial a adoção de medidas abrangentes e integradas. A revisão atuarial periódica, com atualização constante das premissas técnicas,

constitui base fundamental para um planejamento financeiro compatível com as necessidades e limitações do Fundo. O fortalecimento da governança, mediante a implementação de controles internos e transparência na gestão dos recursos, é essencial para garantir tomadas de decisões mais responsáveis. A diversificação dos investimentos, aliada à constituição de reservas estratégicas, proporciona maior resiliência frente às flutuações de mercado e crises de liquidez. Por fim, recomenda-se a melhoria nos processos de comunicação com os beneficiários do Fundo, o que os aproximaria e aumentaria a credibilidade institucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALASSIANO, Marcel. Década cada vez mais perdida na economia brasileira e comparações internacionais. **Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, 2 jul.2020. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/artigos/decada-cada-vez-mais-perdida-economia-brasileira-e-comparacoes-internacionais?nid=14883>>. Acesso em: 01 jun. 2025.
- BARGIERI, Waldemir. A fiscalização da Secretaria de Previdência Complementar no contexto da supervisão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. **Boletim da Secretaria de Previdência Complementar**, Brasília, n. 1, p. 4–5, out./nov. 2003.
- BRASIL. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025. Anexo IV – Metas Fiscais: **IV.11 Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas**. Brasília, DF, 2024, art. 4º, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar n. 101, de 4 mai. 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). RE 573540. **Tema 55 - Reserva de lei complementar estadual de contribuição compulsória para custeio de assistência médico-hospitalar. decisão sobre a contribuição compulsória para o FUSPOM**. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 18; 24, XII; 25, §§ 1º, 2º, 3º; 149, § 1º; e 195, § 4º, da Constituição Federal, a constitucionalidade, ou não, da contribuição compulsória para o custeio dos serviços de assistência médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica, instituída pela Lei Complementar estadual nº 64/2002. Tese: I - Os Estados membros possuem competência apenas para a instituição de contribuição voltada ao custeio do regime de previdência de seus servidores. Falece-lhes, portanto, competência para a criação de contribuição ou qualquer outra espécie tributária destinada ao custeio de serviços médicos, hospitalares, farmacêuticos e odontológicos prestados aos seus servidores; II - Não há óbice constitucional à prestação, pelos Estados, de serviços de saúde a seus servidores, desde que a adesão a esses "planos" seja facultativa. Relator: MIN. GILMAR MENDES. Data do julgamento: 11/06/2010. DJE 11/06/2010 - ATA Nº 18/2010. DJE nº 105, divulgado em 10/06/2010. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2787450&ext=RTF>>. Acesso em: 4 maio 2025.
- CAIXA DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS EMPREGADOS DA CODEVASF–CASEC. **Relatório anual 2023**. Brasília, DF: CASEC, 2023.
- CANDELÁRIA, Wagner Tadeu de Freitas; QUINTO, Paola Mara de Oliveira. **Noções de Atuarial**. São Paulo: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017.
- CONDE, Newton. **Atuarial para não atuários**. São Paulo: Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, 2004. Apostila.
- DATASUS. TABNET: **Mortalidade** – Rio de Janeiro. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/obt10rj.def>. Acesso em: 08 jun. 2025.
- DIAS, Edelson Luís Cavalcante. **Fundos de pensão: eficiência operacional, financiamento e sustentabilidade**. 2023. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em

Ciências Atuariais) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamentode Ciências Contábeis e Atuariais, Recife, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/52851>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

GULIAS JR., Silvio. **Risco de mercado e prudência na gestão dos recursos nos fundos de pensão: o caso da Funcef**. 2005. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/39208>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

HAMMES, Sérgio Luis. **Crise na Saúde: a Sustentabilidade Financeira do Sistema de Saúde do Exército Brasileiro**. Policy Brief (Especialização em Ciências Militares com ênfase em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/14021/1/MO%207026%20-%20S%C3%89RGIO%20Luis%20Hammes.pdf>> Acesso em: 8 jun. 2025.

Instituto Brasileiro de Atuária (IBA). **Tábuas Biométricas**. Disponível em: <https://atuarios.org.br/tabuas-biometricas/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

IYER, Subramaniam. **Matemática atuarial de sistemas de previdência social**. Brasília, DF: Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS; Coleção Previdência Social. Série Traduções, v. 16, 2002. 182 p. Título original: Actuarial mathematics of social security pensions. ISBN 85.88219-15-8. Disponível em: [https://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3\\_081014-111358-623.pdf](https://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111358-623.pdf). Acesso em: 13 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Portaria ME nº 12.728, de 26 de outubro de 2021. **Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 206, seção 1, p. 1, 27 out. 2021. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-me-n-12.728-de-](https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-me-n-12.728-de-26-de-outubro-de-2021-355496832)

[26-de-outubro-de-2021-355496832](https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-me-n-12.728-de-26-de-outubro-de-2021-355496832). Acesso em: 31 mai. 2025.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Análise Fiscal 2017**: restrições orçamentárias e sustentabilidade da seguridade social. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Reforma da Previdência**: impactos da mudança para contribuições facultativas no regime geral. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2014. Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/publicacoes/arquivos/relatorio\\_2014.pdf](http://www.previdencia.gov.br/publicacoes/arquivos/relatorio_2014.pdf). Acesso em: 20 mai. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). **Termo de Ajustamento de Conduta**. IC MPRJ n. 2013.00060913. Termo de Ajustamento de Conduta que entre si celebram o estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/tac\\_restos\\_a\\_pagar\\_pmerj\\_etapa\\_ranch\\_o.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/tac_restos_a_pagar_pmerj_etapa_ranch_o.pdf). Acesso em: 31 mai. 2025.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Luiz de. **A transição para o Capital Baseado em Risco e o impacto na Solvência das Operadoras de Planos de Saúde**. 2022. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Atuariais) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas,

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2022. Disponível em:

<<https://www.ufpe.br/documents/39362/4133808/Marcos+Aur%C3%A9lio+Luiz+de+Oliveira.pdf/68418f27-903f-4db7-98f8-95b468475855>>. Acesso em: 19 mai. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Estatísticas mundiais de saúde 2018**: monitoramento da saúde para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Genebra: OMS, 2018. Disponível em:

<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 31 mai. 2025.

CÂMARA, Renata Paes de Barros; SOBRINHO, Marcelo Maia Rosado; LIMA, Lenilda Sousa de. Análise financeira nas operadoras de planos de saúde. *Revista Ciências Administrativas*, [S. l.], v. 14, n. 1, 2009. DOI: 10.5020/2318-0722.14.1.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PMERJ). Normas para confecção e renovação de cartões FUSPOM. Rio de Janeiro: Boletim PM nº128, de 15 de julho de 2022, p.78. Normas para confecção e renovação de cartões FUSPOM. Disponível em: Portal PMERJ. Acesso em: Rio de Janeiro, 16 jul. 2022.

REZENDE, Paulo Roberto Vogel de. Os contratos de plano de saúde e seu equilíbrio econômico-financeiro: mutualismo, cálculo atuarial e o impacto econômico das decisões judiciais. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial) – Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto-Lei n.º 99, de 18 de outubro de 1975. Cria o instituto de assistência do estado do Rio de Janeiro (IASERJ). Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/5f26f86a751527ae032569ba00834b5f/51e871914864ef9303256b37004d42b4>. Acesso em: 10 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n.º 46.923, de 04 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a Estrutura organizacional básica da Diretoria Geral de Saúde (DGS) da Secretaria de Estado de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Biblioteca da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46923-2020-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-basica-da-diretoria-geral-de-saude-dgs-da-secretaria-de-estado-de-policia-militar-do-rio-de-janeiro-sepm-e-da-outras-providencias>. Acesso em 26 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 279, de 15 de março de 1979. Dispõe sobre a remuneração dos policiais militares do Estado do Rio de Janeiro e inclui a assistência médico-

hospitalar. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 16 mar. 1979. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-279-1979-rio-de-janeiro-altera-dispositivos-da-lei-279-de-26-11-79-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 443, de 1 de julho de 1981. Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Rio de Janeiro (arts. 48–52 sobre assistência médico-hospitalar). *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 26 nov. 1981. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-443-1981-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-policiais-militares-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 600, de 12 de novembro de 1982. Cria o fundo especial da Polícia Militar do Rio de Janeiro – FUNESPOM.

Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-600-1982-rio-de>

janeiro-cria-o-fundo-especial-da-policia-militar-do-estado-do-rio-de-janeiro-funespom-e-da-outras-providencias. Acesso em: 31 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 1.628, de 20 de março de 1990. Altera dispositivo da Lei n.º 279 de 26 de novembro de 1979. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2921409238/lei-1628-90-rj>. Acesso em: 31 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 3.189, de 10 de dezembro de 1999. Altera dispositivos do Estatuto dos PMERJ (revogação dos incisos I e III do § 1º do art. 48 pela ADI 4.215/2014). Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 11 dez. 1999. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3189-1999-rio-de-janeiro-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-do-estado-do-rio-de-janeiro-para-o-exercicio-financeiro-de-2019>. Acesso em: 20 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 9.537, de 18 de agosto de 2021. Altera a Lei n. 279/1979 para redimensionar a assistência à saúde como proteção social dos PMERJ. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-9537-2021-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-o-sistema-de-protecao-social-dos-militares-do-estado-do-rio-de-janeiro-spsmerj-altera-a-lei-estadual-no-279-de-26-de-novembro-de-1979-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n.º 10.167, de 31 de outubro de 2023. Altera as Leis n. 279 de 1979 e 600 de 1982. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/c93210a7e194bda503258a61006a1ebb>. Acesso em: 31 mai. 2025.

SIDS. Sistema de Integrado de Saúde da Polícia Militar do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://sids.pmerj.rj.gov.br/login.php>. Acesso em: 08 jun. 2025.

SILVA, Armando Belineli Alves. Análise e previsão de custos assistenciais per capita na saúde suplementar: um estudo utilizando modelos de séries temporais. 2024. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Ciências Atuariais) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Campus Varginha, Varginha, 2024.

## O CONTROLE JURISDICIONAL NA ATIVIDADE CORRECCIONAL DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

### JUDICIAL CONTROL IN THE CORRECTIONAL ACTIVITY OF THE MILITARY POLICE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO.

**AUTORES**

**ROBERTA DA SILVA RAMALDES  
BERNARDO STROBEL GUIMARÃES**

#### **RESUMO**

O Processo Administrativo Disciplinar, na PMERJ, julga a capacidade do militar estadual, estável ou não, em permanecer na Instituição. Assim, o escopo deste trabalho é demonstrar as formas de atuação da Corporação, no tocante às Comissões de Revisão Disciplinar e aos Conselhos de Disciplina, em paralelo ao estudo do ato administrativo e seus elementos constitutivos. Além de verificar os fundamentos doutrinários e legais, do Princípio da Independência das Esferas Administrativa e Penal e suas possibilidades de repercussão. Por fim, observar o controle jurisdicional na atividade correcional, no que pertine aos casos de decisão de afastamento das fileiras, no período compreendido entre os anos 2022 a 2024, em contraposição às demandas de reintegração e reinclusão, por determinação judicial, em virtude de apontamento de vícios e nulidades, ou desproporcionalidade, no correspondente PAD. Assim, foram realizadas pesquisas básicas de abordagem mista, ou seja, qualitativa e quantitativa, de objetivos explicativos. Para tanto, firmou-se em procedimentos de pesquisa bibliográfica, documental e estudos de casos. Desta forma, conclui-se que existe uma fragilidade da esfera administrativa, em detrimento à preeminência do Poder Judiciário.

**Palavras-Chave:** Processo administrativo disciplinar; Ato administrativo; Esferas administrativa e penal; Atividade correcional; Controle jurisdicional; Repercussão administrativa.

#### **ABSTRACT**

The Administrative Disciplinary Process, at PMERJ, judges the capacity of the state soldier, stable or not, to remain at the Institution. Therefore, the scope of this work is to demonstrate the forms of action of the Corporation, with regard to Disciplinary Review Committees and Disciplinary Councils, in parallel to the study of the administrative act and its constituent elements. In addition to verifying the doctrinal and legal foundations, the Principle of Independence of the Administrative and Penal Sphere and its possibilities of repercussion. Finally, observe the jurisdictional control in correctional activity, with regard to cases of decision to leave the ranks, in the period between the years 2022 and 2024, as opposed to demands for reintegration and reinclusion, by judicial determination, due to appointment of defects and nullities, or disproportionality, in the corresponding PAD. Thus, basic research with a mixed approach, that is, qualitative and quantitative, with explanatory objectives, was carried out. To this end, it relied on bibliographic and documentary research procedures and case studies. In this way, it is concluded that there is a fragility in the administrative sphere, to the detriment of the pre-eminence of the Judiciary.

**Keywords:** Disciplinary administrative process; Administrative act; Administrative and criminal spheres; Correctional activity; Jurisdictional control; Administrative repercussion.

## 1 INTRODUÇÃO

O Processo Administrativo Disciplinar na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) visa julgar a capacidade de permanência do militar estadual, ativo ou inativo, nas fileiras da Corporação. Submissão esta, decorrente da violação aos preceitos e deveres previstos no estatuto, bem como as transgressões descritas no regulamento disciplinar, além de outros dispositivos administrativos que serão elencados no decorrer deste trabalho. Isto posto, após a devida apuração pretérita, em procedimento, que indique a possível autoria e materialidade no tocante a desvios de conduta.

Destarte, se a decisão administrativa fora proferida em respeito a correlata formalidade processual e precedida da asseveração dos Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa, em tese, não se suscita a matéria de nulidade do processo. Todavia, há de se observar uma lacuna a ser preenchida, quanto à liberdade da Administração Pública, nas deliberações dos seus atos.

No que tange ao tema, foram realizadas pesquisas bibliográficas, descritivas e documentais, propondo a análise desde a formação do ato administrativo, seguida do desenvolvimento do PAD na Instituição, até a decisão deste, pela autoridade competente e seus diversos reflexos. Aliado ao levantamento de dados, de caráter explicativo e abordagem qualitativa e quantitativa, por intermédio das informações fornecidas pelas Corregedoria-Geral (CGPM) e Diretoria de Pessoal da Ativa (DPA) da PMERJ. As quais possibilitaram o aprofundamento de estudos de casos demonstrados nos capítulos seguintes.

Deste modo, dentre os anos de 2019 a 2024, foram demitidos, excluídos, licenciados ou reformados 508 policiais militares do ERJ, consoante à resolução do mérito dos respectivos PADs. Mais especificamente, para efeitos comparativos, 55 militares estaduais em 2019, sucessivamente 31, 47, 157, 153 e 65, dos anos de 2020 a agosto de 2024.

Paralelamente, buscou-se analisar, no mesmo no período de 2022 a 2024, atualizado até o mês de setembro de 2024, casos de reintegração e reinclusão à PMERJ, por decisão judicial, a fim de buscar o clareamento e a salvaguarda em situações semelhantes, no intuito de evitar reverbações.

## 2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Insta salientar o papel basilar da Administração Pública, no sentido de zelar pela correção e a asseveração dos seus agentes, no estrito cumprimento do dever legal. De modo, que ao cientificar-se de possíveis desvios de conduta, atue pelo restabelecimento da ordem, buscando a devida apuração e responsabilização daqueles que destoaram negativamente, em desfavor da missão legal que lhe foi constituída. Assim, *in verbis*:

Processo administrativo disciplinar é o instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas. [...] O procedimento tem que ser formal para permitir o autor do fato o exercício do direito de ampla defesa, procurando eximir-se da acusação a ele oferecida (Carvalho Filho, 2017, p. 1049).

Há três espécies de PAD em vigor na Instituição, primeiro destaca-se o Conselho de Justificação (CJ), o qual são submetidos os Oficiais da PMERJ. Em se tratando dos Praças, são decompostos em duas categorias, pelo critério de estabilidade no serviço ativo. Assim, tem-se o Conselho de Disciplina (CD), destinado aos Aspirantes a Oficiais e Praças com estabilidade assegurada. Por fim, a Comissão de Revisão Disciplinar (CRD), atribuída aos

Praças sem estabilidade. (RIO DE JANEIRO, 1978. Decreto nº 2.155; RIO DE JANEIRO, 1981. Lei n.º 427; Decreto nº 2.155; SEPM nº. 971).

Em que pese a existência de tais espécimes de processos administrativos disciplinares na PMERJ, o escopo deste se resumirá ao CD e a CRD, devido a competência decisória, do mérito em questão, ser atribuída ao Sr. Comandante-Geral da Instituição. Ao passo, que a deliberação do Conselho de Justificação é alçada do Tribunal de Justiça do ERJ, em instância única de julgamento, isto se o caso em comento se dignar à demissão ou à reforma do justificante.

Como destacado, “O procedimento tem que ser formal para permitir ao autor do fato o exercício do direito de ampla defesa, procurando eximir-se da acusação a ele oferecida” (Carvalho Filho, 2017, p. 1049). Deste modo, firma a respectiva norma o respeito ao Devido Processo Legal, ao Contraditório e a Ampla Defesa, igualmente aos demais Princípios norteadores da Atividade Administrativa. Por isso deverá ser garantido ao acusado ou revisionado a entrega do Libelo Acusatório, específico, ou seja, narrando com suficiente peculiaridade as imputações que lhe foram dirigidas.

De plano, serão observados, os dispositivos administrativos que foram enodados com a conduta transgressiva, objeto da apreciação. Isso garantirá ao militar estadual, o pleno gozo dos seus direitos constitucionais, com o possível acompanhamento do seu patrono, devidamente instituído, que formulará a correspondente tese defensiva. Assim, em momentos cabíveis, juntará aos autos, as Razões de Defesa e as Alegações Finais. Diante disso, torna-se oportuno frisar a posição do STF, “a falta de defesa técnica por advogado em processo administrativo disciplinar não ofende a constituição”. Caso ocorra o exposto, reflete o decreto, que deverá ser indicado um oficial, orientador de defesa, pelo acusado. Em se tratando de revelia, será designado pela Autoridade que instaurou o Conselho de Disciplina.

Insta realçar que a comissão processante será composta por 03 (três) Oficiais da Corporação, observando a chamada antiguidade, de cada um deles. A fim de serem intitulados, respectivamente, do mais antigo ao mais moderno, como Presidente, Interrogante-relator e Escrivão. Estes firmarão o compromisso de agir com probidade e lealdade em todas as fases do processo. Preocupou-se, ainda, em estabelecer, o legislador, as circunstâncias de impedimento para compor o referido colegiado, como por exemplo, o Oficial que formulou a acusação ou aquele que tenha interesse particular interesse na decisão do PAD.

Oportuno mencionar que os oficiais dispõem de 30 (trinta) dias, corridos, para a conclusão do PAD, podendo haver a prorrogação por mais 20 (vinte) dias, ou alargamento desse período, diante do caso em comento, desde que pertinentemente justificado. Após a realização de todas as diligências, a comissão deliberará acerca da sua decisão, notificando o policial militar e o seu defensor. Entretanto, acentua-se que o relatório produzido pelo colegiado, possui caráter meramente opinativo. Posto que, incumbe à autoridade competente, neste caso o Comandante-Geral da PMERJ, concordar ou não o julgamento proferido, pela comissão processante. Em qualquer das hipóteses, a decisão final será devidamente motivada e exposta no Boletim Ostensivo da Instituição, em respeito aos Princípios que regem atividade da Administração Pública, em especial ao da publicidade dos atos.

## 2. ATO ADMINISTRATIVO

A perspectiva deste desenvolvimento circunda o ato administrativo, que pode ser visto, como toda ação da Administração Pública que produz efeitos jurídicos. Então, *in verbis*:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria (Meirelles *et al*, 2016, p. 173).

Na definição proposta, depreende-se a vontade estatal, que neste sentido utiliza-se da Supremacia do Poder Público e forma um ato típico. Assim, este deve ser examinado à luz dos seus elementos constitutivos, como forma de aferição da sua licitude. De acordo com Di Pietro (2012, p.209) “pode-se dizer que os elementos do ato administrativo são o sujeito, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade. Só a indicação desses já revela as peculiaridades que o tema é tratado no direito administrativo”. Nada mais que uma referência ao Art. 2º da Lei n.º 4.717, de 29 de Junho de 1965, que rege a Ação Popular. No citado dispositivo, ocorre a discriminação de como tais institutos podem ser corrompidos.

Conforme Oliveira (2023, p. 296), “[...] os atos administrativos, espécies de atos jurídicos, representam a vontade da Administração preordenada ao atendimento da finalidade pública (ex: ato administrativo punitivo editado no [...] PAD – tem por objetivo punir o agente”. Continuou, o autor (2023, p. 297), “[...] existe uma forte relação entre o ato e o processo administrativo, uma vez que este último compreende, necessariamente, a edição daquele. Vale dizer: o processo administrativo, com nítido caráter instrumental tem por objetivo a produção do ato administrativo”.

### 2.1. Elementos constitutivos do ato administrativo

O sujeito é intimamente correlato à competência, enquanto esta se refere à categoria legitimada em lei para exercer determinada atividade. Em alusão ao Direito Cível, ou Privado, seria o instituto conhecido como Capacidade, que é a credibilidade de atribuição da titularidade em uma relação jurídica. Então, o ato administrativo deve ser proferido pelo devido agente público, em alusão, cita Rafael Oliveira:

No caso dos atos administrativos, o sujeito é o agente público que a legislação define como competente para o exercício de determinada função administrativa. [...] A competência é a prerrogativa atribuída pelo ordenamento jurídico às entidades administrativas e aos órgãos públicos, habilitando os respectivos integrantes (agentes públicos) para o exercício da função pública. Vale destacar que a norma jurídica (Constituição, lei e atos regulamentares) exerce dupla função em relação à competência: de um lado, habilita a atuação do agente e, de outro lado, limita essa mesma atuação (Oliveira, 2023, p.300).

No caso em comento, firma-se a competência administrativa do Comandante-Geral da Corporação, para a prática do ato, legalmente estabelecida nos, retromencionados, Art. 13 do Decreto e Art. 14 da Resolução.

O objeto pode ser definido como o resultado pretendido, em conformidade com José dos Santos Carvalho Filho (2017, p.114) “é a alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe a processar. Significa [...] o objetivo imediato da vontade exteriorizada pelo ato, a proposta”.

Enquanto o motivo está ligado as razões fáticas e jurídicas que o fundamentam, ou seja, que geram no agente a vontade de cometer o ato. Marçal Justen Filho cita a diferença:

[...] motivo não se confunde com motivação. A motivação se relaciona à forma do ato administrativo e consiste na exposição formal do motivo. O motivo é esse processo mental interno ao agente que pratica o ato. A motivação consiste na exteriorização formal do motivo, visando a propiciar o controle quanto à regularidade do ato (Marçal, 2016, p.241).

Rafael Oliveira (2023, p.306) cita “Motivo é a situação fática ou de direito que justifica a edição do ato administrativo. O motivo é a causa do ato. Ex.: a infração funcional é o motivo que justifica a edição do ato administrativo punitivo [...] do servidor”.

Então a forma prediz como é externalizado, a sua manifestação, um exemplo seria a respectiva publicação. Por último, a finalidade, este elemento augura sempre o interesse geral, não havendo a previsibilidade de um administrador público utilizar-se de propósitos privados em detrimento à coletividade e o bem comum.

Destarte, três elementos do ato administrativo são vinculados a uma normatização específica, ou seja, não há discricionariedade do agente na tomada de decisão, são eles: a competência, a forma e a finalidade. Enquanto, os demais, o objeto e o motivo, podem ser vinculados ou discricionários, ou seja, há liberdade de escolha, a partir de critérios de conveniência e oportunidade. Como aduz, Rafael Oliveira:

Entendemos que a tradicional dicotomia: discricionariedade (atos discricionários) x vinculação (atos vinculados) deve ser adaptada à realidade, especialmente a partir do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo. Por um lado, a atividade administrativa totalmente livre e fora do alcance do controle judicial seria sinônimo de arbitrariedade. Por outro lado, não se pode conceber que a atuação do administrador seja exclusivamente vinculada e mecanizada, pois sempre existirá alguma margem interpretativa da norma jurídica (Oliveira, 2023, p.311).

## **2.2. Ato administrativo punitivo ou sancionatório e a sua revisão pela administração pública.**

As decisões de exclusão, licenciamento ou reforma, de uma praça da Corporação, confirmando a consecução da vontade da Administração Pública, advém de um processo administrativo um ato chamado de punitivo ou sancionatório, como define Rafael Oliveira:

[...] são aqueles que restringem direitos ou interesses dos administrados que atuam em desconformidade com a ordem jurídica. Exige-se, em todo e qualquer caso, o respeito à ampla defesa e ao contraditório na edição de atos punitivos (art. 5º, LV, da CRFB), bem como as sanções administrativas tenham previsão legal expressa (princípio da legalidade) (Oliveira, 2023, p.330).

O mencionado ato trata-se de uma sanção disciplinar, aplicada em decorrência da relação jurídica, polarizada entre o militar estadual e a Administração Castrense. Na qual está imbuída do poder disciplinar, após o rigoroso exame do PAD, sob os aspectos formais e materiais, profere o seu *decisum*.

Isto posto, no caso das polícias militares, os estados da federação editam seus concernentes instrumentos, que concedem à autoridade competente, os comandantes-gerais, o poder deliberativo quanto à permanência de seus agentes, ou não, nos quadros ou fileiras da Instituição, a bem da disciplina, sendo despicienda nesta hipótese a manifestação do Poder Judiciário.

Destarte, a Administração pode controlar, ou fiscalizar, seus próprios atos, agindo de ofício, com base no Princípio da Autotutela, anulando-os, se julgar ilegais, ou revogando, quando

inadequado. Importante realçar que esta não carece recorrer ao Poder Judiciário para retificar suas posições, podendo executá-la diretamente.

Com intuito de corroborar com o exposto, avoca-se a pacificação do Supremo Tribunal Federal, quanto a anulação de atos administrativos:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal).

Percebe-se que a invalidação do ato decorre do descompasso da prática, num caso real, com as normas jurídicas e administrativas fundamentais, protegidas pelo ordenamento. Como observa Marçal Justen Filho:

Essa desconformidade pode ser de natureza vertical ou de cunho horizontal. A desconformidade vertical é aquela que se verifica quando o ato infringe a Constituição, a lei, o regulamento ou uma decisão judicial. A desconformidade horizontal se configura quando o ato administrativo é incompatível com atos anteriormente praticados ao longo de um procedimento administrativo (Marçal, 2016, p.266).

Todavia a não observância em quaisquer dos elementos do ato administrativo, gera vício de legalidade e a consequente anulação do ato. Neste sentido, frisa Hely Lopes Meirelles:

Anulação é a declaração de invalidação de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Baseia-se, portanto, em razões de legitimidade ou legalidade, diversamente da revogação, que se funda em motivos de conveniência ou de oportunidade e, por isso mesmo, é privativa da Administração. Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao Direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo, e quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa (Meirelles *et al*, 2016, p.229).

A anulação é um ato vinculado, por conta da sua própria obrigação, gerando em si, o efeito *Ex Tunc*. Assim, aduz Hely Lopes Meirelles (2016, p.231) “Como regra geral, os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, invalidando as consequências passadas, presentes e futuras do ato anulado”.

Nos casos apontados, em razão de ilegalidade ou ilegitimidade, cumpre ao Comandante-Geral proceder administrativamente ao ato de reintegrar o ex-militar às fileiras da Instituição castrense, reavaliando e conseqüentemente reformando, o ato preteritamente promulgado, o quanto antes. Convalidando, assim, o entendimento apregoadado no mandamento constitucional.

Deste modo, restabelecerá ao agente o seu *Status Quo*, ou seja, o *mesmo estado que antes*, garantindo a este seus direitos, trabalhistas e afins, não gozados, no intuito de reconstituir a legalidade. Visto que, como já discorrido, a anulação produz efeitos retroativos à data em que foi manifestado.

### **3. O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO**

O lapso temporal é um aspecto determinante no universo do Direito, sendo capaz de influenciar as relações jurídicas e seus efeitos, não apenas em questões administrativas. Objeto deste estudo, mas as relações jurídicas que regem a sociedade como um todo.

Assim, têm-se a figura da prescrição, esta extingue a punibilidade do agente, ou seja, cessa a pretensão punitiva do Estado em relação ao indivíduo.

O Decreto n.º 2.155, de 13Out78, aborda esse instituto em seu Art. 17, *caput*, ao expõe que os Conselhos de Disciplina prescrevem em seis anos, computados da data em que forem praticados os fatos. Todavia, em seu parágrafo único ressalta que os casos previstos como crime prescrevem nos prazos para eles estabelecidos. De diferente modo, relata a Resolução n.º 971 de 21Dez20, no tocante às Comissões de Revisão Disciplinar, no Art. 20, explicitando, com ênfase, ao narrar que “para efeito do disposto nesta Resolução, os atos ilegais praticados prescrevem-se de acordo com os prazos previstos no art. 74, da lei n.º 5.427, de 01 de abril de 2009, ou seja, em cinco anos, contado da data em que forem praticados.

Destarte, há dois tipos de prescrição de pretensão a serem examinadas quando se correlaciona o ato administrativo ao aspecto criminal, seja em crimes militares ou aqueles, ditos, comuns. A punitiva e a executória, a primeira antes da sentença e a segunda, depois. Nesta examina-se a pena em concreto, naquela a pena em abstrato. (BRASIL, 1940. Decreto-lei n.º 2.848, art. 109 e 110; BRASIL, 1969. Decreto-lei n.º 1.001, art. 125).

Nesta diapasão, se um militar estadual da PMERJ, estável, comete um crime de homicídio, em sua folga, por exemplo, deverá ter sua conduta, devidamente enquadrada nos concernentes dispositivos administrativos. Em virtude, da mácula frontal ao sentimento do dever e o decoro da Corporação. Por isso, será submetido a PAD. Contudo, a prescrição não será atingida em seis anos e sim, seguirá em conformidade com o CP, no caso apresentado.

Ilustra-se, que o acusado tenha sido condenado, a pena em concreto, de 12 (anos) e 06 (seis) meses de Reclusão, a prescrição encontra-se estabelecida no Art. 109, inciso I, do CP (em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze). Combinado ao Art. 110, *caput*, do próprio código, “A prescrição depois de transitar em julgado a sentença condenatória regula-se pela pena aplicada e verifica-se nos prazos fixados no artigo anterior [...]”. Neste sentido, a jurisprudência corrobora:

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TJRJ).  
CÂMARA. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO  
ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR CONDENADO  
CRIMINALMENTE. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO  
PUNITIVA ESTATAL E NULIDADE DO PAD. SENTENÇA DE  
IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO AUTURAL. RECURSO  
CONHECIDO E IMPROVIDO.** 1. Rejeição da preliminar de prescrição, pois por cautela do Estado o processo administrativo se iniciou em 2015, ano em que transitou a sentença penal condenatória por extorsão. 2. **Assim, o prazo prescricional para a instauração do processo administrativo de exclusão da corporação se iniciou com a condenação criminal.** 3. PAD no qual foram observados os princípios constitucionais de imputação certa, ampla defesa e contraditório, tendo a administração entendido pelo afastamento do PM em decorrência de falta grave, no caso, envolvimento na prática de crime. 4. A conveniência de afastar o Apelante das fileiras da Corporação está circunscrita ao mérito do ato administrativo, sobre o qual não pode interferir o Poder Judiciário, estando adstrito à aferição de sua legalidade e legitimidade, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. 5. Recurso conhecido e improvido. 0042877- 22.2015.8.19.0002 – APELAÇÃO - 1ª Ementa - Des(a). ANTÔNIO ILOÍZIO BARROS BASTOS - Julgamento: 01/08/2018. - QUARTA CÂMARA CÍVEL (Grifo nosso).

#### **4. A INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL E O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.**

A conduta de um agente pode ser objeto de apreciação tanto pela esfera administrativa quanto a penal, caso ocorra o respectivo enquadramento. Naquela, advém a chamada disciplina difusa, pois o atingimento decorrerá de máculas aos dispositivos administrativos em vigor na Corporação, como o EPMERJ, o RDPMERJ, dentre outros. Nesta, o fato será apreciado por intermédio de um processo judicial, onde tem-se a intitulada disciplina concentrada, de acordo com Carvalho Filho (2017, p.1049) “[...] todo o sistema básico se situa num só diploma legal e apenas os ritos especiais se alojam em leis especiais”. Numa alusão ao Princípio da Legalidade, na perspectiva do Direito Penal, isto dar-se-á somente se a conduta for tipificada, em lei, como crime.

Imperioso realçar, no ponto administrativo, que os entes federativos são autônomos para a elaboração de suas bases normativas, desde que se amoldem nos limites constitucionais. Nas quais, nestas, serão explanadas as regras as serem seguidas, como os prazos, a forma de tramitação e as sanções cabíveis. Destarte, cita Carvalho Filho:

Cada pessoa federativa tem autonomia [...] para instituir o seu estatuto funcional. A liberdade para a instituição das regras do processo disciplinar esbarra nos mandamentos constitucionais. Fora daí, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecem suas próprias regras para esse tipo de processo. Por essa razão quando quiser verificar alguma coisa sobre tramitação de processos disciplinares, necessária será a consulta ao estatuto da pessoa federativa que tenha instaurado o respectivo processo disciplinar (Carvalho Filho, 2017, p.1049).

Tamanha atenção requer esse assunto, tanto que se preocupou o legislador, em consignar na Carta Magna, a Constituição Federal, que o servidor estável só perderá o cargo por força de sentença judicial ou processo administrativo disciplinar, que lhe garanta o Contraditório e a Ampla defesa.

Como outrora descrito os Praças, da Instituição em foco, são licenciados ou excluídos do serviço ativo, da Polícia Militar, por um ato administrativo, independentemente de homologação do Poder Judiciário. Se esta decisão administrativa foi proferida pela autoridade competente e precedida da instauração do PAD, com a observação dos Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e da Ampla Defesa, em tese, não se justifica a alegação de nulidade do processo.

Em que pese, nada impeça ao Poder Judiciário de examinar o ato administrativo, consoante ao controle de legalidade, motivado pelo Princípio da Inafastabilidade da Tutela Jurisdicional ou do Acesso à Justiça. Segundo o qual, visa garantir, de forma universal, o acesso à Justiça, diante de uma possível lesão, ou ameaça de violação, a um direito expresso em lei. Por deveras discutido, não cabe à aludida esfera, adentrar ao mérito administrativo, vide o destacado por Rafael Oliveira:

O mérito é a liberdade conferida ao legislador ao agente público para exercer o juízo de ponderação dos motivos e escolher os objetos dos atos administrativos discricionários. É possível afirmar que o mérito é o núcleo dos atos administrativos discricionários. Não há mérito na edição de atos vinculados (Oliveira, 2023, p.312).

Quanto ao controle de legalidade exercido nos atos administrativos, o mesmo autor aprofunda-se:

O controle jurisdicional sobre os atos oriundos dos demais Poderes (Executivo e Legislativo) restringe-se aos aspectos de legalidade (juridicidade), sendo vedado ao Poder Judiciário substituir-se ao administrador e ao legislador para definir, dentro da moldura normativa, qual a decisão mais conveniente ou oportuna para o atendimento do interesse público, sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação de poderes. Portanto, o Judiciário deve invalidar os atos ilegais da Administração, mas não pode revogá-los por razões de conveniência e oportunidade (Oliveira, 2023, p.312).

Igualmente, compete ressaltar a **Independência das Esferas Administrativa e Penal**, cediçamente debatida pelos doutrinadores do Direito Brasileiro. Neste ponto:

O **ato da instauração** deve conter todos os elementos relativos à infração funcional, como o servidor acusado, a época em que ocorreu e tudo que possa permitir o direito de ampla defesa por parte do acusado. Conquanto os fatos devam ser relatados com a maior fidelidade possível, **à semelhança do que ocorre com a denúncia oferecida pelo Ministério Público no processo penal**, revela-se possível que, após a instrução, seja complementada a situação fática que dá suporte à possível acusação. O que não se pode é descartar a oportunidade de conferir ao acusado o direito ao contraditório e à ampla defesa. Ademais, **o processo disciplinar pode ser instaurado e não precisa ser suspenso diante de ação penal já proposta, incidindo aqui o princípio da independência de instâncias** (Carvalho Filho, 2017, p. 1055, **Grifo nosso**).

Esta autonomia das esferas decorre do própria Constituição Federal e do Código de Processo Penal. A questão é objeto da Súmula 18 do Supremo Tribunal Federal, “Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição do servidor público”. Da mesma forma na Súmula 673, “O artigo 125, § 4º, da Constituição não impede a perda da graduação de militar mediante processo administrativo disciplinar”. Como observa-se nos julgados dos Ilustres Magistrados do Superior Tribunal Federal:

**Perda da graduação de praça da polícia militar – Sanção disciplinar administrativa.** - Esta Corte já firmou o entendimento de que a perda de graduação de praça da polícia militar, como sanção disciplinar administrativa, não se dá por meio de julgamento da Justiça Militar estadual, **mas mediante processo administrativo na própria corporação, assegurando-se direito de defesa e o contraditório** (assim, a título exemplificativo nos RE 199.600, RE 197.649 e RE 223.744). No caso, por equivocada interpretação do acórdão desta Corte prolatado no RE 121.533, o Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo se deu por competente para julgar a perda de graduação de praça provocado por meio de representação do Comandante Geral da Corporação diante do apurado em processo disciplinar sumário. - Essa questão de competência, no entanto, não é objeto do presente recurso extraordinário. - Falta de prequestionamento das alegadas ofensas ao "caput" e aos incisos X e LIII do artigo 5º da Constituição. - Improcedência das alegações de violação aos incisos LIV, LV, LXI e LXIII do artigo 5º da Carta Magna. Recurso extraordinário não conhecido. STF - RE 206.971 SP, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Data de Julgamento 18/4/2000, Primeira Turma. Data de Publicação: DJ 9-6-2000. DJ 09-06-2000 PP-00032 EMENT VOL-01994-02 PP-00323] (**Grifo nosso**).

**SERVIDOR PÚBLICO. Policial Militar. Processo administrativo. Falta disciplinar. Exclusão da Corporação.** – Ação penal em curso, para apurar a mesma conduta. Possibilidade. Independência relativa das instâncias jurisdicional e administrativa. Precedentes do Pleno do STF. Repercussão geral reconhecida.

Jurisprudência reafirmada. Recurso Extraordinário a que se nega provimento. **Apresenta repercussão geral o recurso que versa sobre a possibilidade de exclusão, em procedimento administrativo de policial militar que comete faltas disciplinares, independente de curso de ação penal instaurada em razão da mesma conduta.**

[STF - ARE 691306 MS, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento 23/08/2012. Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-178 DIVULG 10-09-2012 PUBLIC 11-09-2012] (Grifo nosso)

#### **4.1 a repercussão da esfera penal na administrativa.**

De acordo com a legislação vigente a sentença penal, absolutória, só repercutirá na instância administrativa em casos de **negativa de autoria ou inexistência do fato**. Tanto no Código de Processo Penal, como no Código de Processo Penal Militar podemos encontrar essas previsões.

Como expresso no próprio RDPMERJ, em seu Art. 35, inciso I, alterado pelo Art. 1º do Decreto n.º 36.015 de 10Ago04, “Inciso 2º – A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e civil quando reconhecer provada a inexistência do fato ou negada a sua autoria”. Corroborando o entendimento do Egrégio Superior Tribunal Federal:

**RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CONSTITUCIONAL. PENAL. (...) 2. INDEPENDÊNCIA RELATIVA DAS ESFERAS PENAL E ADMINISTRATIVA. 3. INEXISTÊNCIA DE AMEAÇA A DIREITO DE LOCOMOÇÃO. (...) 2. É pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido da independência relativa das esferas penal e administrativa, havendo repercussão apenas em se tratando de absolvição no juízo penal por inexistência do fato ou negativa de autoria. Precedentes.**

3. Seja o ora Recorrente **absolvido por insuficiência de provas** ou por atipicidade da conduta, essas duas situações **não repercutiriam na punição imposta na via administrativa.**

4. Recorrente absolvido por insuficiência de provas. Pretensão de rever a punição imposta administrativamente. Inexistência de ameaça ao direito de locomoção.

5. Recurso ao qual se nega provimento.

(RHC 116204, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe 02-05-013) (Grifo nosso)

Infere-se o caso debatido nos autos do processo nº. 0001869-56.2018.8.19.0098, da 1ª Vara da Comarca de Rio das Ostras, do TJRJ, em desfavor do Estado do Rio de Janeiro, interposto com o objetivo de anular o ato administrativo, que culminou com a exclusão do autor da Corporação. Da sentença, publicada em 07Jun18, frisa-se:

Cuida-se de AÇÃO ORDINÁRIA em que se requer a declaração de nulidade de ato administrativo e condenação em obrigação de pagar quantia certa. **O autor deseja ser declarada nulo o ato administrativo que culminou com seu desligamento dos quadros da PMERJ, argumentando que foi absolvido na esfera criminal e não praticou o ato (extorsão) que constituiu seu motivo.** O pedido improcede. **Ora, a absolvição na esfera judicial penal por insuficiência de provas não vincula as esferas civil e administrativa e esse é justamente o caso dos autos** (vide fls. 72 e ss.). Logo, o primeiro dos fundamentos não serve para o acolhimento da pretensão. Resta, portanto, só o segundo, e quanto a ele, da mesma forma, não pode conduzir à procedência do pedido. Em razão do princípio da tripartição dos poderes, não pode o Judiciário controlar o mérito de ato administrativo discricionário, **salvo quando violadas a razoabilidade e/ou a proporcionalidade.** Ocorre que na hipótese nenhum desses postulados foi menoscabado, afinal de contas, não há certeza irretorquível sobre o autor de fato

não ter incorrido na prática do ilícito administrativo pelo qual foi desligado do quadro. Ora, na primeira instância criminal foi condenado, ou seja, as provas colhidas permitiam concluir pela sua participação no ocorrido, ainda que não aos olhos de outro julgador, mais criterioso. Diferente seria se absolutamente nada pudesse subsidiar entendimento de que tivesse de alguma forma participado, pois aí, nesta hipótese, evidentemente, em razão da ausência de razoabilidade (e proporcionalidade) dos fundamentos que concluíssem o contrário, poderia este Órgão operacionalizar o controle, invadir o mérito do ato e o declarar nulo, restituindo o demandante aos quadros da PMERJ. Gize-se que os fundamentos lançados neste 'decisum' encontram eco no STJ: ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA. ART. 386, INCISO III, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. FATO QUE NÃO CONSTITUI INFRAÇÃO PENAL. REINTEGRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 386, III, CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. 1. **A absolvição criminal somente tem repercussão na instância administrativa quando a sentença proferida no Juízo criminal nega a existência do fato criminoso ou afasta a sua autoria.** Precedentes. 2. A sentença penal absolutória do servidor, transitada em julgado, reconheceu a ausência de provas para a condenação, (art. 386, VII, do CPP) sendo tal hipótese insuficiente para anular o ato administrativo de demissão. 386, VII, CPP. 3. Agravo regimental improvido. (1116829 MG 2009/0007281-1, Relator: Ministro JORGE MUSSI, Data de Julgamento: 27/09/2011, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/10/2011). **Ante o exposto, JULGA-SE IMPROCEDENTE o pedido** (Grifo nosso)

## **5. CASOS DE REINGRESSO, DENTRE OS ANOS DE 2022 A 2024, POR DEMANDA JUDICIAL, DE EX-POLICIAIS MILITARES SUBMETIDOS A PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - APONTAMENTOS.**

Em consonância aos dados informados pela Diretoria de Pessoal da Ativa/Seção de Cadastro e Avaliação (DPA/SCAV), dentre os anos de 2022 a 2024, foram reintegrados ou reincluídos à PMERJ, 119 ex-policiais militares, por força de decisão judicial. Do levantamento de dados aplicado ao Boletim Ostensivo da Instituição, checa-se que do número informado, 45 haviam sido licenciados ou excluídos, por ato administrativo correccional, em virtude de Processo Administrativo Disciplinar, seja Comissão de Revisão Disciplinar ou Conselho de Disciplina.

No caso de reinclusão, o tempo de serviço será computado a partir da data presente, não retroagindo seus efeitos ao ato de afastamento das fileiras da Corporação. Pois, geralmente deriva de uma revogação e não de uma anulação. Assim, não seria probo, um agente que não laborou, por tal período, em sua atividade profissional, ser remunerado e computar tempo para progressão na carreira, bem como para reserva remunerada.

Como a reintegração não está expressa no EPMERJ, faz-se um paralelo à lei n.º 8112/90, que destaca “[...] é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, **quando invalidada a sua demissão** por decisão administrativa ou judicial, **com ressarcimento de todas as vantagens**” (Grifo nosso).

Neste caso, vislumbra-se alguma indicação de mácula no objeto de contestação. Neste caso, haverá o ressarcimento de todos os direitos devidos, ou seja, o restabelecimento do *status quo* referente à data do ato proferido pela Administração Pública.

A fim de se obter o efeito comparativo foi realizado um paralelo, em análogo período, no que tange ao quantitativo de militares estaduais afastados da Instituição, por resolução de

PAD, em detrimento ao número de reingresso por demanda judicial. Deste modo, totalizaram-se 375 afastamentos, em detrimento a 45 retornos.

Todavia, o grande intento deste trabalho fora trazer a luz, as possíveis causas de questionamento, quanto à integridade formal dos retromencionados processos administrativos e os consequentes reflexos, em caso de invalidação por ordem judicial. Sendo assim, dos 34 processos judiciais examinados, no sítio do TJRJ e acervos correccionais, os indicadores mais expressivos foram as demandas suscitadas como ofensa aos Princípios do Contraditório e a Ampla Defesa, não respeitando em si, por algum fator peculiar o Devido Processo Legal, sete deles. Seguidos, em segundo plano, com seis apontamentos, de posterior prolação de sentença criminal absolutória, nos episódios em que há relação da conduta administrativa transgressiva com crime, objeto de apreciação da esfera penal. Em terceiro, cinco retornos, observa-se a indicação de inimizabilidade do ex-militar estadual, ao tempo do ato, seja por doença psiquiátrica ou dependência química, Somado a tais indicadores, foram listados mais sete, que em ordem de prevalência, a saber: concessão de liminar, antecipando assim, os efeitos da causa de pedir, ausência de comprovação da transgressão militar, dupla punição administrativa – mácula ao Princípio do *Non Bis In Idem*, alegação de incompetência da autoridade nomeada, regresso dos ex-militares que se encontravam na inatividade para restabelecimento dos proventos, arguição de prescrição do ato administrativo e desproporcionalidade da punição disciplinar aplicada no ato demissional. Neste último apontamento, convém provocar a Súmula n.º 665 do STJ, que versa acerca do controle jurisdicional do PAD:

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou **manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada** (STJ, 2023 - **Grifo nosso**).

Dando continuidade a verificação, apenas para efeito exemplificativo, é válido citar dois casos de reingresso, no período em destaque, o primeiro nos autos do processo n.º 0021014-03.2021.8.19.0001 e o segundo, de n.º 0008456-65.2022.8.19.0000:

[...]. É o relatório. Decido. [...]. **Assiste razão ao autor quanto à alegação da prescrição da pretensão punitiva da Administração.** O Decreto Estadual n.º 2.155/78, que dispõe sobre o Conselho de Disciplina da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 17, prevê que prescrevem em seis anos, computados da data em que forem praticados, os casos previstos no referido decreto. [...] Os fatos que ensejaram a submissão do autor ao Processo Administrativo Disciplinar e à sua consequente exclusão **ocorreram em 10/03/2009. No entanto, a portaria de instauração do respectivo PAD somente foi publicada dia 25/02/2016, conforme o Anexo 1, quando já decorrido o prazo prescricional.** Ressalte-se que, como bem salientado pelo Ministério Público em seu parecer final, **o oferecimento de denúncia pelo MP não interrompeu ou suspendeu o prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração, por tratarem-se de esferas distintas e independentes.** Assim, ao contrário do sustentado pelo réu, não houve a interrupção da prescrição com o oferecimento da denúncia. Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO,**[...] (**Grifo nosso**).

Direito Administrativo. Ação anulatória de ato administrativo. Exoneração de Policial Militar do Rio de Janeiro. Sentença de improcedência. Apelação julgada improcedente. **Ação**

**Rescisória. Procedência do pedido.** O Autor, objetiva a anulação do ato que o excluiu das fileiras da Corporação, aduzindo, em síntese, que seria inocente das denúncias a ele imputadas

[...] Não obstante, a despeito da reiterada conclusão do Conselho Disciplinar, o Coronel Comandante Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro proferiu nova decisão, diametralmente contrária à do Colegiado, determinando a exclusão *ex officio* dos quadros da corporação do Autor, a bem da disciplina funcional. Analisando-se os termos da legislação utilizada, faz-se mister reconhecer que, para que se vislumbrasse a exclusão realizada pelo Comandante Geral da Polícia Militar, seria necessário que houvesse, de maneira vinculante e privativa, a prévia Decisão do Conselho de Disciplina da Corporação nesse sentido, fato condicionante, no entanto, que, indiscutivelmente, não ocorreu. Dessa forma, considerando que o Comandante Geral da PMERJ somente poderia determinar a exclusão se houvesse o reconhecimento da culpa pelo Conselho de Disciplina, o ato administrativo superior estaria eivado de reconhecida nulidade, haja vista a falta de competência de seu prolator para realizar tal conduta. Ou seja, a despeito de se tratar de uma decisão exclusiva do Comandante Geral da Corporação, a mesma somente é admitida como válida se precedida de uma decisão prévia do Conselho Permanente de Justiça. Ademais, e por fim, a Constituição Federal de 1988, norteadada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, assegura a todos os trabalhadores os direitos enumerados no art. 7º da Lei maior, dentre os quais, a aposentadoria. Procedência do pedido rescisório. (Grifo nosso).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O objetivo deste trabalho firmou-se em identificar as formas de atuação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, no que tange ao desenvolvimento dos Processos Administrativos Disciplinares e o consequente sistema decisório. Promovendo, a estatística entre os processos demissionais e os retornos às fileiras da Corporação, por força de decisão judicial, no lapso temporal de dois anos, com apontamento de máculas formais em Comissões de Revisões Disciplinares e Conselhos de Disciplina.

Como demonstrado no capítulo anterior, ainda existe uma fragilidade administrativa, em relação ao cediço Princípio da Independência das Esferas, prevalecendo a preeminência do Poder Judiciário, face as deliberações destas instâncias. Devido à subjetividade e abrangência do tema proporcionalidade da sanção aplicada, como ressalva à liberalidade da atuação judicial. Além de demonstrados equívocos, quanto à interpretação de normas administrativas em vigor na PMERJ. Checa-se que, tais exemplos demonstram a carência do aprofundamento no tema, que cada caso requer, ante ao pronunciamento da decisão.

Outro ponto que merece destaque é a desconsideração da análise do perfil adequado do profissional de segurança pública. Pois, nada mais apropriado que a própria administração castrense definir e assim, avocá-lo junto ao exame dos seus correlatos PADs.

Por fim, cita-se, que os efeitos de um reingresso ao serviço público não são sentidos apenas pela Instituição, mas sim pelo Estado, como um todo, já que demandas como estas, interferem diretamente nos cofres públicos, seja no tocante às indenizações pagas aos agentes, igualmente no custeio das despesas judiciais e administrativas.

## APÊNDICE

Policiais Militares Licenciados, Excluídos, Reformados e Demitidos – 2000 a AGO2024



Fonte: Setor de Estatística da Corregedoria-Geral da PMERJ (STIE/CGPM), ano.

Licenciados, Excluídos, Reformados e Demitidos de 1999 a Agosto de 2024 – Por Posto/Gradação Total: 4.028																		
Ano	1999 a 2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SD PM	-	133	155	37	45	75	25	39	36	32	44	127	15	19	17	41	30	12
CB PM	-	47	87	32	84	149	97	50	52	21	32	54	11	5	12	51	58	28
3º Sgt PM	-	18	20	7	10	31	45	26	29	25	31	53	7	2	9	21	22	7
2º Sgt PM	-	15	30	8	10	29	27	7	12	10	19	41	9	3	6	25	20	10
1º Sgt PM	-	5	6	0	2	3	7	3	17	2	17	14	2	0	2	6	7	3
Subten PM	-	0	1	0	0	2	6	2	8	1	14	22	11	2	1	9	0	3
Al Of PM	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asp Of PM	-	0	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2º Ten PM	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1º Ten PM	-	0	0	0	0	1	1	3	1	2	2	1	0	0	0	0	1	1
Cap PM	-	0	0	0	0	1	3	0	1	1	0	0	0	0	0	3	2	1
Maj PM	-	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Ten Cel PM	-	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0
Cel PM	-	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1403</b>	<b>218</b>	<b>300</b>	<b>85</b>	<b>151</b>	<b>292</b>	<b>212</b>	<b>132</b>	<b>159</b>	<b>96</b>	<b>160</b>	<b>312</b>	<b>55</b>	<b>31</b>	<b>47</b>	<b>157</b>	<b>153</b>	<b>65</b>

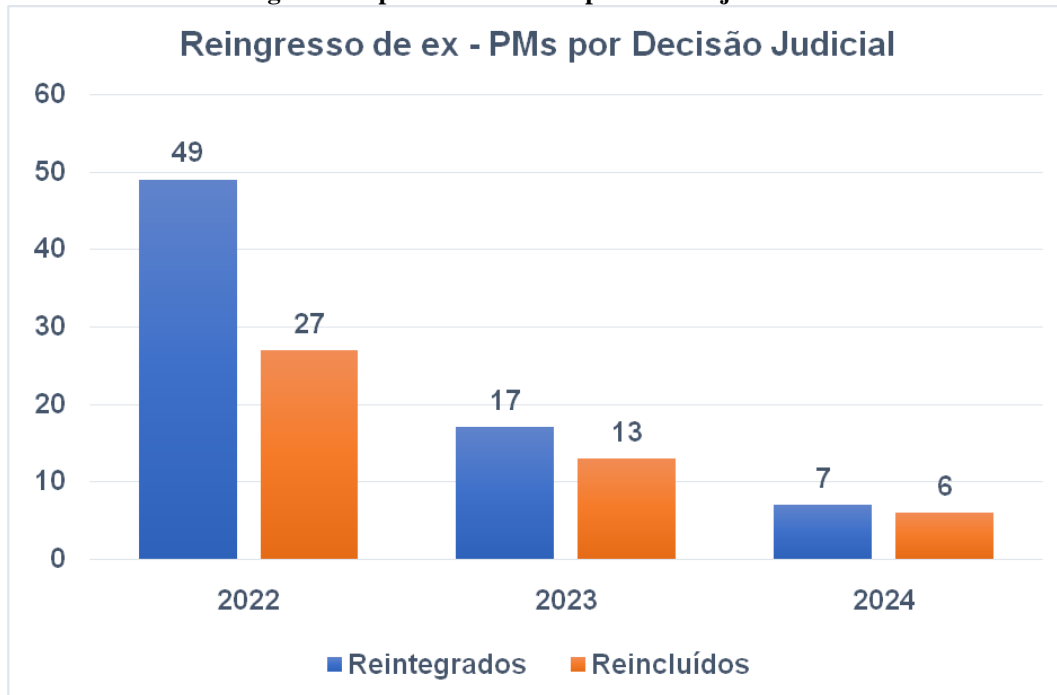
Fonte: Boletim da PMERJ

Totais Discriminados		
1999 a 2007	2008 a Agosto 2024	Total
1.403	2.625	4.028

POLÍCIA MILITAR, PARA SERVIR E PROTEGER.

Fonte: Setor de Estatística da Corregedoria-Geral da PMERJ (STIE/CGPM), ano.

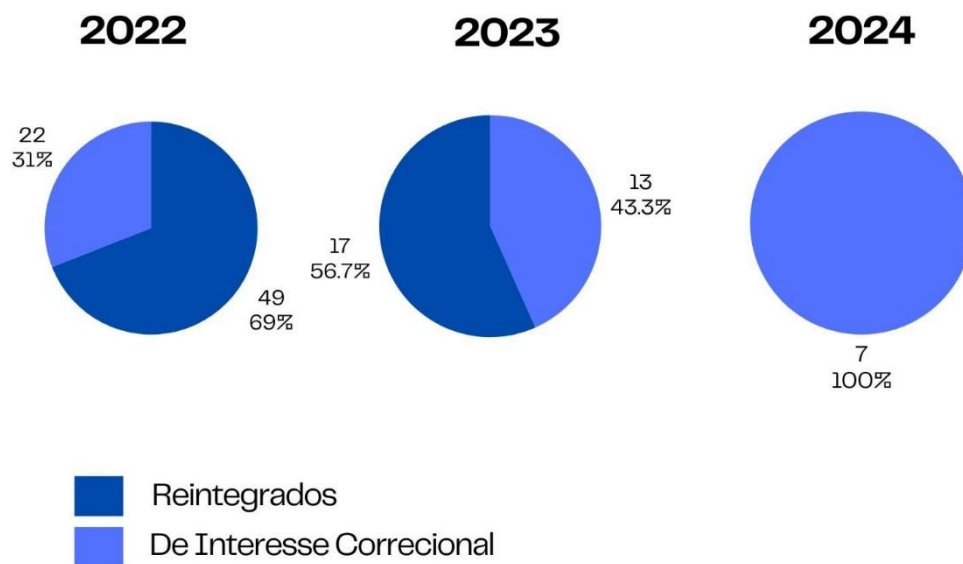
Gráfico 2 – Reingresso de policiais militares por decisão judicial entre 2022-2024



Fonte: Diretoria de Pessoal da Ativa – DPA/SCAV, ano da consulta.

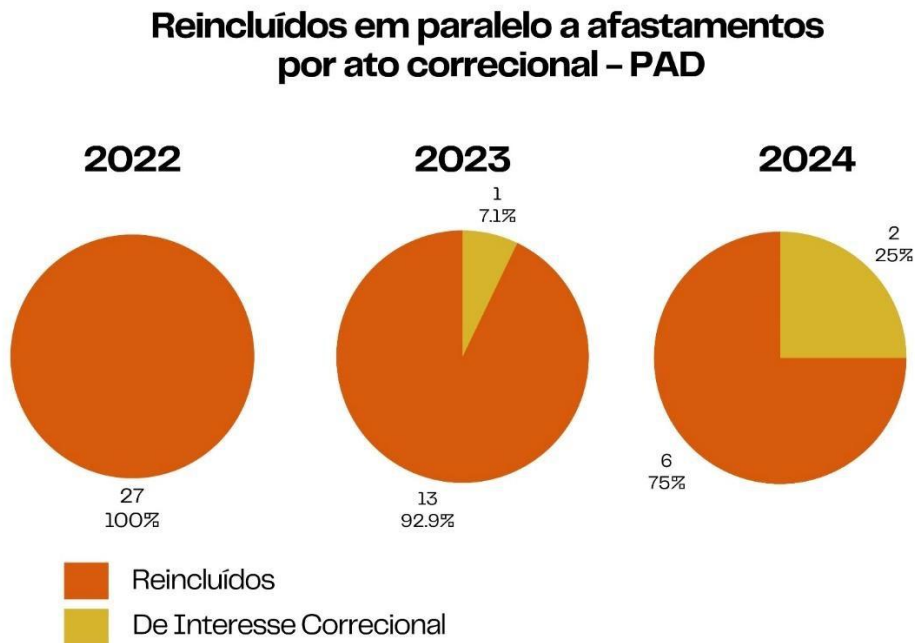
Gráfico 2 – Reintegrados em paralelo a afastamentos por ato correicional PAD

**Reintegrados em paralelo a afastamentos por ato correicional – PAD**



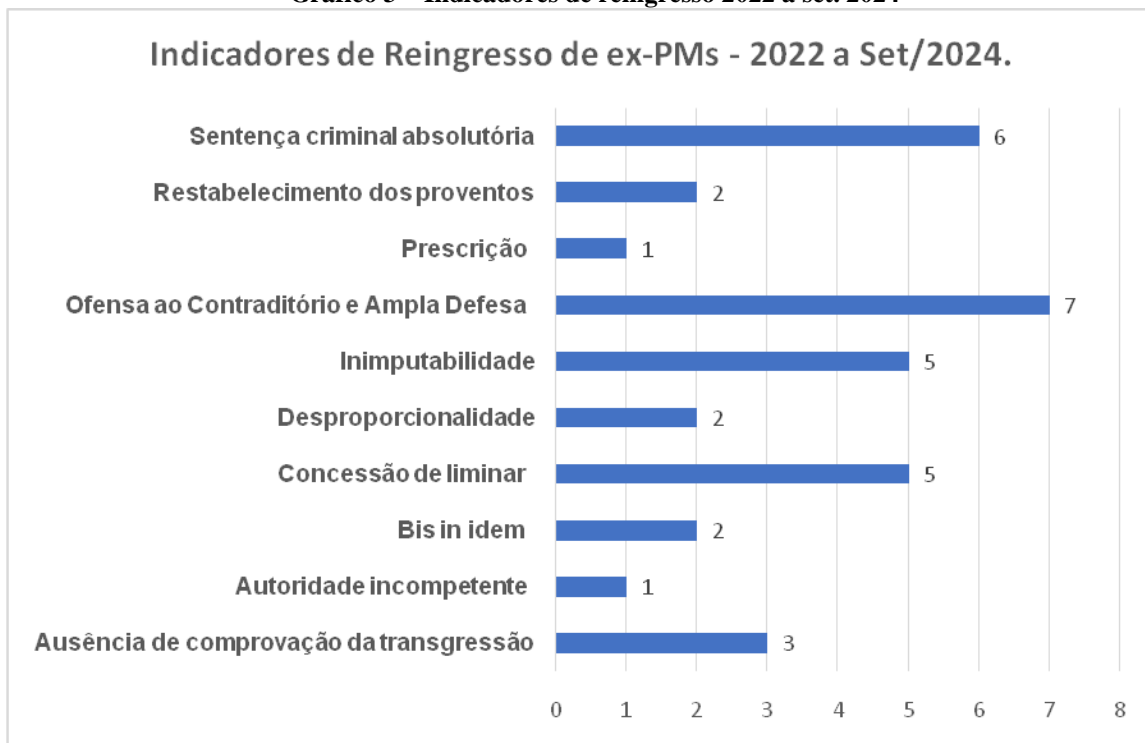
Fonte: Diretoria de Pessoal da Ativa – DPA/SCAV e Boletim Ostensivo da PMERJ, ano.

Gráfico 3 – Reincluídos em paralelo a afastamentos por ato correicional PAD



Fonte: Diretoria de Pessoal da Ativa – DPA/SCAV e Boletim Ostensivo da PMERJ, ano.

Gráfico 3 – Indicadores de reingresso 2022 a set. 2024



Fonte: Boletim Ostensivo da PMERJ e sítio do TJRJ.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 Jul. 2024.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2848, de 07 de dez. de 1940. **Código Penal**. Brasília, DF. Senado, 1940. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 05 Ago. 2024.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3689, de 03 de out. de 1941. **Código de Processo Penal**. Brasília, DF. Senado, 1941. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 05 Ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 4717, de 29 de jun. de 1965. **Ação Popular**. Brasília, DF. Senado, 1965. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 05 Ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dez. de 1990. **Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Brasília, DF. Senado, 1990. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 25 Ago. 2024.
- BRASIL. Lei nº 14.751, de 12 de dez. de 2023. **Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios**. Brasília, DF. Senado, 2023. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114751.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114751.htm). Acesso em: 05 Ago. 2024.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito Administrativo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- REZENDE DE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.
- RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.579, de 05 de mar. de 1983. **Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <[www.policiamilitar.gov.br](http://www.policiamilitar.gov.br)>. Acesso em: 16 Set. 2024.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 427, de 10 de jun. de 1981. **Dispõe sobre Conselhos de Justificação para Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros**. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b00688bedce9ca040325658600820992?OpenDocument>>. Acesso em: 19 Ago. 2024.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 443, de 01 de jul. de 1981. **Estatuto da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <[www.policiamilitar.gov.br](http://www.policiamilitar.gov.br)>. Acesso em: 16 Set. 2024.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 5427, de 01 de abr. de 2009. **Estabelece Normas sobre Atos e Processos Administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/ef664a70abc57d3f8325758b006d6733?OpenDocument>>. Acesso em: 10 Set. 2024.

**ATENDIMENTO HUMANIZADO EM CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA  
CONTRA POLICIAIS MILITARES FEMININAS NO RIO DE JANEIRO: protocolo  
de cuidado para efetividade da Lei Maria da Penha na Corporação**

**HUMANIZED CARE IN CASES OF DOMESTIC VIOLENCE AGAINST FEMALE  
MILITARY POLICE OFFICERS IN RIO DE JANEIRO: care protocol for the  
effectiveness of the Maria da Penha Law in the Corporation**

**AUTORES**

***CAMILA DE OLIVEIRA FARIAS  
ELISA JUNGER FERREIRA ANTUNES  
ANA BEATRIZ LOIVOS PORTO***

**Resumo**

O artigo discute a importância da formalização de um protocolo de atendimento específico, no âmbito da Polícia Militar do Rio de Janeiro, para policiais militares femininas vítimas de violência, destacando as barreiras enfrentadas por esse grupo ao buscar ajuda, devido à percepção social de que são responsáveis pela segurança de outros, independentemente de sua própria vulnerabilidade. A partir da análise dos dados de violência doméstica atendidos pela Diretoria Geral de Assistência Social e um estudo de caso fictício elaborado a partir de casos reais observou-se que policiais femininas enfrentam desafios emocionais e institucionais singulares. Os resultados apontam para a necessidade de políticas institucionais que promovam cuidados direcionados, como protocolos de apoio psicológico, treinamentos sensíveis ao gênero e redes de suporte entre pares, visando fortalecer a resiliência e a saúde mental dessas profissionais. O estudo conclui que a implementação de protocolos específicos é fundamental para garantir o acolhimento e a proteção das policiais militares femininas, contribuindo para um ambiente institucional mais seguro e inclusivo. Aponta, ainda, para a necessidade de outras pesquisas que venham complementar o conhecimento do problema e indicar soluções possíveis a fim de mitigar os efeitos da violência contra as mulheres no âmbito da PMERJ.

**Palavras-chave:** Policial Feminina. Violência Doméstica. Acolhimento Institucional. PMERJ.

**Abstract**

This article discusses the importance of formalizing a specific care protocol for female military police officers who are victims of violence, highlighting the barriers this group faces when seeking help, due to the social perception that they are responsible for the safety of others, regardless of their own vulnerability. Based on an analysis of domestic violence data from the General Directorate of Social Assistance and a fictional case study based on real cases, it was observed that female police officers face unique emotional and institutional challenges. The results point to the need for institutional policies that promote targeted care, such as psychological support protocols, gender-sensitive training, and peer support networks, aiming to strengthen the resilience and mental health of these professionals. The study concludes that the implementation of specific protocols is essential to ensure the acceptance and protection of female military police officers, contributing to a safer and more inclusive institutional environment.

**Keywords:** Female Police. Domestic Violence. Institutional Care. PMERJ.

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006) representa um marco decisivo na história dos direitos das mulheres no Brasil, tanto por seu conteúdo jurídico quanto pelos processos sociais e políticos que levaram à sua aprovação. Após quase 20 anos, a violência doméstica contra a mulher permanece como um dos mais graves desafios sociais e institucionais no Brasil, exigindo ações integradas que ultrapassem a dimensão jurídica e alcancem o campo das políticas públicas e da cultura organizacional. Embora o país disponha de uma das legislações mais avançadas do mundo para enfrentamento desse tipo de violência, as desigualdades de gênero e os padrões culturais ainda existentes continuam a dificultar a efetividade das medidas de proteção.

No contexto da segurança pública, essa problemática assume contornos ainda mais complexos. As mulheres que integram as corporações militares ocupam uma posição ambígua: ao mesmo tempo em que exercem funções de proteção, encontram-se expostas à violência em suas próprias relações pessoais. Essa contradição reflete a persistência de uma estrutura institucional fortemente hierarquizada e masculinizada, que impõe barreiras simbólicas e práticas ao reconhecimento das policiais como potenciais vítimas. O silêncio e o medo de exposição acabam por dificultar o acesso a mecanismos de denúncia e de cuidado, perpetuando o sofrimento e a invisibilidade dessas profissionais.

Na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), esse cenário se revela com particular intensidade. Nas últimas décadas, o número de mulheres no efetivo aumentou significativamente, revelando avanços na representatividade e na ocupação de espaços antes restritos ao público masculino. Contudo, o crescimento quantitativo não foi acompanhado, na mesma medida, por transformações institucionais capazes de garantir equidade, acolhimento e proteção adequados. A ausência de protocolos internos específicos e a fragilidade de redes de apoio comprometem a resposta da corporação diante de casos de violência doméstica e institucional que envolvem suas integrantes.

Diante dessa realidade, torna-se urgente discutir a criação de estratégias institucionais voltadas à escuta qualificada, ao cuidado psicossocial e à responsabilização adequada dos agressores, especialmente quando pertencem ao próprio quadro policial. A existência de protocolos humanizados e padronizados de atendimento representa uma ferramenta essencial para assegurar a integridade física e emocional das policiais militares e fortalecer a credibilidade institucional da PMERJ.

Este artigo tem como objetivo principal propor diretrizes para a construção de um protocolo de atendimento à policial militar feminina vítima de violência doméstica, considerando as especificidades do ambiente militar e a necessidade de articulação com as políticas públicas de gênero e direitos humanos. Busca-se, ainda, compreender as manifestações dessa violência e os desafios enfrentados pelas profissionais no acesso ao suporte institucional. O medo da exposição, o receio de descredibilização profissional e a ausência de protocolos internos de atendimento reforçam o silêncio e dificultam o acesso a medidas protetivas e apoio psicológico. Essa condição paradoxal — em que aquelas que protegem são, muitas vezes, desprotegidas — demonstra a urgência de se discutir políticas voltadas à saúde mental, à escuta sensível e à proteção institucional dessas mulheres.

Nessa perspectiva, a partir da análise de dados de casos atendidos pela Diretoria Geral de Assistência Social (DGAS/PMERJ) e de um estudo de caso fictício elaborado a partir de questões reais que se repetem nos atendimentos, este artigo busca compreender como a violência doméstica se manifesta na vida de policiais militares femininas e de que forma a corporação responde a esses casos. Dessa forma, o objetivo deste estudo é discutir a importância da formalização de um protocolo institucional de atendimento para policiais

militares femininas vítimas de violência doméstica, capaz de garantir acolhimento efetivo, proteção e fortalecimento da saúde mental dessas profissionais. Ao propor uma reflexão sobre o papel da PMERJ na promoção de um ambiente mais seguro e inclusivo, o artigo contribui para o avanço das políticas de gênero e direitos humanos no âmbito da segurança pública.

Por objetivos específicos, pretende-se investigar os dados referentes à ocorrência de casos de violência doméstica contra as policiais militares femininas; verificar a existência de protocolos de atendimento nas unidades da corporação; analisar um caso a partir de atendimentos da Diretoria Geral de Assistência Social (DGAS), a fim de observar o fluxo atual de atendimento; e, ao final, propor sugestões para a construção de um protocolo institucional voltado à mulher policial militar.

Para o desenvolvimento deste trabalho, optou-se por uma metodologia de análise quali-quantitativa. Através da coleta de dados primários e da análise desse conteúdo, buscou-se medir o atual impacto da violência sobre as policiais femininas da PMERJ. Ademais, por meio de um estudo de caso representativo, observou-se a complexidade do fenômeno apresentado, analisando-se os diversos caminhos atualmente existentes para o cuidado e a atenção à mulher policial. Por fim, propõe-se um protocolo de atendimento às policiais vítimas de violência, com o objetivo de garantir um cuidado ético, respeitoso e integrado a outros serviços, assegurando os direitos da mulher policial militar vitimada.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A discussão sobre a violência doméstica contra mulheres policiais militares insere-se em um campo de tensões entre gênero, poder e militarismo, evidenciando as contradições de um ambiente institucional que, embora tenha como missão proteger a sociedade, ainda reproduz estruturas patriarcais que perpetuam desigualdades e invisibilidades. A literatura recente tem apontado que, mesmo dentro das corporações responsáveis pela segurança pública, as mulheres permanecem expostas a formas diversas de violência e silenciamento (Lago et al, 2024; Cruz, 2023).

De acordo com Lago et al (2024), as representações sociais de policiais militares influenciam diretamente a forma como as violências são percebidas e tratadas dentro da instituição. A cultura militar tende a associar força, disciplina e autocontrole à identidade masculina, o que dificulta o reconhecimento das mulheres policiais como possíveis vítimas. Essa masculinização simbólica dos espaços de poder favorece o silenciamento institucional e dificulta a busca por ajuda.

Na mesma linha, Cruz (2023) analisa os casos de violência doméstica envolvendo agentes de segurança pública e demonstra que as barreiras para o enfrentamento do problema estão tanto nas estruturas legais quanto nos valores corporativos, que naturalizam a violência e desencorajam a denúncia. Assim, o fenômeno se agrava quando a vítima é uma policial militar, já que ela representa, simbolicamente, a figura da autoridade e do controle — tornando-se ainda mais difícil reconhecer-se como vítima.

No caso da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), a questão adquire contornos específicos. Em um período de quarenta anos, o efetivo feminino cresceu de 158 para mais de 5.000 mulheres<sup>1</sup>, simbolizando não apenas a ampliação da presença feminina, mas também uma reconfiguração institucional e cultural. Esse avanço, no entanto, não foi acompanhado de políticas internas robustas para lidar com questões de gênero e violência doméstica (Souza, 2011).

A corporação tem buscado adequar-se às diretrizes da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), por meio de ações voltadas à prevenção e proteção das vítimas, entre elas o Programa Patrulha Maria da Penha – Guardiões da Vida, criado em 2019. Segundo o Plano Estratégico PMERJ 2020–2024 e a Resolução SEPM nº 305/2020, o programa visa criar procedimentos e fortalecer a atuação integrada com o sistema de justiça (PMERJ, 2020).

Ainda assim, os desafios persistem. Oliveira et al. (2023) apontam que, embora haja avanços no atendimento externo, ainda faltam protocolos internos específicos para o acolhimento de policiais femininas vítimas de violência doméstica. Essa lacuna institucional contribui para a invisibilidade do problema e para a subnotificação de casos.

À luz das teorias de Joan Scott (1995) e Judith Butler (1990), pode-se compreender que o gênero atua como uma categoria relacional e performativa, que estrutura práticas e significados dentro das organizações. No ambiente militar-policial, essas práticas reforçam a hegemonia masculina e colocam as mulheres em posição de constante negociação identitária entre autoridade e vulnerabilidade. Somado a isso, a ausência de protocolos internos específicos e de suporte psicossocial adequado pode agravar o sofrimento das vítimas e impactar diretamente a saúde mental dessas profissionais.

Portanto, discutir a violência doméstica contra policiais militares femininas é discutir também a necessidade de transformação institucional. A criação de protocolos de atendimento e de políticas internas de apoio psicossocial representa um passo essencial para garantir um ambiente de trabalho ético, inclusivo e comprometido com os direitos humanos.

## **2.1 A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e o Enfrentamento Institucional à Violência Doméstica**

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) apresenta uma trajetória institucional marcada por transformações estruturais e doutrinárias desde o século XIX. Historicamente, consolidou-se como uma corporação de base hierárquica e masculina, refletindo o modelo de policiamento ostensivo que caracterizou boa parte da segurança pública brasileira. Segundo Souza (2011, p. 8-10), a presença feminina na PMERJ, iniciada oficialmente em 1982, simboliza uma quebra de paradigmas e um processo de reconstrução identitária que desafia os valores tradicionais do militarismo.

A Lei Estadual n.º 476, de 11 de Novembro de 1981, de criação da Companhia de Polícia Feminina, expressa em seu art 4º que as Policiais-Militares integrantes da Cia PM (Fem) serão empregadas precipuamente em missões de policiamento ostensivo cabendo-lhes as seguintes atribuições, além de outras que sejam estabelecidas pelo Comandante-Geral: I - Policiamento de Trânsito, em locais e horários em que as mesmas tenham melhores condições de segurança, a critério do Comandante-Geral; II - Nas operações policiais-militares no trato com mulheres e menores em geral; III - Nos terminais marítimos, ferroviários, rodoviários e aeroviários e nos demais serviços de policiamento cujos riscos ou encargos sejam, a critério do Comandante-Geral, exclusivamente compatíveis com suas condições de mulheres.

Ao longo do tempo, novas funções foram incorporadas em complementação ou substituição às atividades inicialmente previstas, como atividades operacionais, de gestão e comando. Apesar de as barreiras culturais e institucionais permanecerem ancoradas em práticas e valores associados à virilidade e à hierarquia (Souza, 2011, p. 15-16). Assim, o reconhecimento das mulheres como agentes transformadoras dentro da segurança pública requer não apenas abertura de espaços, mas também mudança cultural e organizacional.

No campo da proteção às mulheres em situação de violência doméstica, a PMERJ tem buscado alinhar-se às diretrizes da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), assumindo papel ativo na prevenção, fiscalização e acompanhamento de medidas protetivas. Faria e Santos (2022, p.24-27) destacam que a corporação passou a desenvolver ações integradas com o sistema de justiça e com as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), especialmente por meio da criação do Programa Patrulha Maria da Penha – Guardiões da Vida (PMPGV), instituído em 2019.

Esse programa constitui um marco institucional da PMERJ no enfrentamento à violência doméstica. Implantado em todos os batalhões de área, ele tem por objetivo garantir uma atuação padronizada, humanizada e eficiente no atendimento às vítimas e no cumprimento de medidas protetivas. De acordo com o Plano Estratégico da PMERJ (2020–2024), o projeto visa consolidar um modelo de atuação socialmente reconhecido e eficaz no enfrentamento à violência de gênero, reduzindo a revitimização e fortalecendo a credibilidade da polícia perante a sociedade (Faria; Santos, 2022, p. 35).

Entretanto, pesquisas recentes apontam desafios internos importantes. Oliveira et al. (2023, p. 7-11), ao investigarem o fenômeno da violência doméstica dentro da Secretaria de Estado da Polícia Militar (SEPM), identificaram um número significativo de casos em que policiais militares figuram como agressores. O estudo revela que, embora existam atos normativos — como a Resolução SEPM nº 305/2020, que institui o Programa de Prevenção à Violência Contra a Mulher —, ainda não há protocolo formalizado e padronizado para lidar com essas ocorrências. Atualmente, os casos são tratados de forma administrativa e disciplinar, a partir de notificações judiciais e comunicações internas, o que evidencia a necessidade de maior institucionalização de procedimentos.

A partir dessas constatações, torna-se evidente que o enfrentamento da violência doméstica no contexto da PMERJ demanda uma abordagem dupla e integrada: de um lado, voltada ao atendimento das vítimas externas à corporação; de outro, direcionada ao acompanhamento e responsabilização dos casos que envolvem o próprio efetivo interno. Essa perspectiva exige políticas de prevenção, capacitação e apoio psicossocial, além de um compromisso organizacional efetivo com a equidade de gênero e os direitos humanos.

## **2.2 Gênero, Poder e Cultura Institucional**

A análise teórica sobre gênero oferece importantes subsídios para compreender as resistências e contradições observadas nesse processo. Joan Scott (1995, p. 72-75) propõe o gênero como uma categoria analítica relacional, responsável por estruturar as hierarquias sociais e moldar os significados de poder. No ambiente militar-policial, o gênero é reproduzido por meio de normas e práticas que associam autoridade e racionalidade ao masculino, enquanto relegam o feminino à subordinação e ao cuidado.

Complementarmente, Judith Butler (1990, p. 25-34) entende o gênero como uma performance reiterativa, resultado de práticas discursivas e sociais que regulam comportamentos e identidades. No contexto da PMERJ, essa concepção ajuda a compreender o conflito vivido por mulheres que precisam conciliar o papel de agentes da lei — símbolo de força e controle — com o papel social tradicionalmente associado à docilidade e à vulnerabilidade. Esse paradoxo contribui para o silenciamento das experiências de violência e dificulta a autopercepção da policial como vítima.

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006) constitui o principal instrumento jurídico de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil. Ela introduziu medidas protetivas de urgência, reforçou a responsabilidade do Estado e estabeleceu a necessidade de articulação entre segurança pública, justiça e

assistência social. Contudo, como afirmam Costa e Machado (2021, p.120-122), a aplicação efetiva da lei dentro das corporações policiais ainda enfrenta obstáculos relacionados à cultura institucional e à falta de integração entre os órgãos.

A Política Nacional de Segurança Pública com Perspectiva de Gênero (Brasil, 2024, p. 1-24) propõe justamente superar essas barreiras, incorporando o princípio da igualdade de gênero às ações de segurança. Entre seus objetivos estão a promoção de ambientes de trabalho seguros, a prevenção de violências internas e a valorização da mulher policial. Tais medidas, se implementadas de forma consistente, podem contribuir para romper o ciclo de invisibilidade que ainda marca a experiência das policiais vítimas de violência doméstica.

A literatura e os estudos institucionais analisados evidenciam que a violência doméstica vivida por mulheres policiais militares — inclusive no âmbito da PMERJ — não é apenas uma questão privada, mas um reflexo das estruturas simbólicas e culturais que perpassam as instituições de segurança. A ausência de protocolos específicos, a falta de apoio institucional e a resistência cultural à equidade de gênero perpetuam o silenciamento e comprometem o bem-estar e a segurança das profissionais.

Desse modo, o enfrentamento efetivo dessa realidade requer uma transformação institucional pautada na criação de políticas internas claras, protocolos de acolhimento e responsabilização, e uma cultura organizacional que reconheça o gênero como dimensão estruturante das relações policiais. Conclui-se que a presença feminina na PMERJ não apenas expôs a necessidade de repensar práticas policiais à luz da igualdade de gênero, mas também revelou contradições internas que comprometem a credibilidade da instituição.

O enfrentamento da violência doméstica, especialmente quando envolve policiais como vítimas ou agressores, exige não só protocolos disciplinares mais rígidos, mas também políticas de acolhimento, proteção e valorização das mulheres na corporação. Só assim será possível transformar a PMERJ em uma instituição coerente com sua missão de proteger a sociedade e garantir os direitos fundamentais, sem reproduzir internamente as mesmas formas de violência que combate externamente.

### **3 METODOLOGIA**

O processo de pesquisa parte de levantamento bibliográfico referente aos temas: violência doméstica e contra mulheres; atuação da Polícia Militar em casos de violência doméstica; polícia feminina e ações de cuidado para esse público. Inicialmente, foi realizada pesquisa no banco de dados da biblioteca da Escola Superior de Polícia Militar (ESPM), onde foram identificados três trabalhos anteriores que podem contribuir com essa pesquisa. Posteriormente, foi feito levantamento em bancos de trabalhos acadêmicos de algumas universidades do Brasil. Além de considerar as legislações brasileiras sobre direitos das mulheres e normativas específicas da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ).

Conforme mencionado acima, trata-se de pesquisa quali-quantitativa, que de acordo com Minayo (1996, p. 22-23) podem ser complementares em uma pesquisa acadêmica, pois a primeira dá conta de aspectos subjetivos do público pesquisado, enquanto a segunda pretende apresentar uma dimensão mais ampla e objetiva do fenômeno analisado.

Goldenberg (2004, p.62) acrescenta também que “a integração da pesquisa quantitativa e qualitativa permite que o pesquisador faça um cruzamento de suas conclusões de modo a ter maior confiança que seus dados não são produto de um procedimento específico ou de uma situação particular”. Ou seja, cada metodologia alcança uma dimensão dos dados, e juntas possibilitam um olhar de totalidade sobre o tema analisado.

A dimensão quantitativa foi contemplada a partir da sistematização de dados de violência contra mulher, em que um dos atores (vítima ou agressor) ou ambos são policiais militares. Os dados foram obtidos a partir de atendimentos realizados pelo Serviço Social da Diretoria Geral de Assistência Social, da PMERJ, no período de Janeiro a Agosto de 2025. Segundo Ramos (2013), o uso de métodos quantitativos para análise da realidade serve a três propósitos básicos:

- 1) Descrever e/ou comparar características de grupos sociais, realidades, contextos ou instituições; 2) Estabelecer relações causais. Isto é, verificar os efeitos de variáveis em outras, suas magnitudes particulares e o efeito em bloco de uma série de variáveis independentes em outra que é a dependente; 3) Inferir resultados para uma população a partir de resultados obtidos em uma amostra (estatisticamente representativa). (RAMOS, 2013, p. 61).

Nessa pesquisa, os dados serão utilizados, sobretudo, para descrever características institucionais, expondo os casos de violência doméstica que estão sendo registrados e encaminhados, e também, inferindo resultados a partir da amostra apresentada: 100% dos casos de violência envolvendo vítima policial militar feminina, atendida pela DGAS, em 2025. Sabe-se que essa não é a totalidade de casos envolvendo profissionais policiais militares, em razão da existência de subnotificação, a qual também será considerada na análise dos dados.

As autoras desse trabalho optaram pela apresentação de um estudo de caso para descrever e analisar, de forma prática, as dificuldades que permeiam a realidade da policial feminina vítima de violência. Cabe ressaltar que o foco na PM feminina tem como objetivo tirá-la dessa invisibilidade, pois é necessário que elas encontrem espaço institucional para que possam compartilhar de forma segura suas vulnerabilidades e receber suporte profissional qualificado, assim como são treinadas a oferecer para vítimas civis de qualquer tipo de violência.

O estudo de caso será apresentado respeitando o sigilo, sem menção de nome, patente, datas e locais para evitar a identificação da pessoa. Além disso, foi construído mesclando diferentes histórias, dificultando assim, a identificação com pessoas específicas.

Segundo Goldenberg (2004):

O estudo de caso reúne o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto. Através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística. (GOLDENBERG, 2004, p. 34)

Com a apresentação do caso pretende-se abordar aspectos subjetivos da violência contra a mulher, que possui dimensões específicas quando se trata de mulheres policiais, devido à natureza do trabalho policial e da forma como tais casos são conduzidos institucionalmente.

#### **4 RESULTADOS ALCANÇADOS**

A Diretoria Geral de Assistência Social (DGAS) vem recebendo demandas relacionadas à violência contra a mulher ao longo dos anos, que são recepcionadas pelos setores de Serviço Social e Psicologia, o que trouxe a necessidade de estruturação dos atendimentos

para melhor acolhimento das vítimas. Algumas orientações que vem sendo fornecidas a este público incluem: encaminhamento para a Defensoria Pública para regularização de divórcio, pensão de alimentos, renovação de medida protetiva, inclusão/permanência no FUSPOM devido ao processo de adoecimento ao longo do relacionamento, acesso ao serviço de Psicologia e Psiquiatria quando necessário, inclusão em programas de transferência de renda (externos à PMERJ), etc.

Ao tratar do tema da violência contra policiais femininas, considera-se a definição prevista na Lei Maria da Penha que define a violência doméstica como:

Art 5º [...] qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause [à mulher] morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: (Vide Lei complementar nº 150, de 2015)

I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual. (BRASIL, 2006. Lei n.º 11.340, art.5º, incs, I a III).

De Janeiro a Agosto de 2025, foram atendidas 60 mulheres vítimas de violência doméstica na DGAS. Dentre essas, 9 mulheres são policiais militares e 1 mulher é militar do Exército. As 10 mulheres militares atendidas compõem o grupo de praças das duas instituições.

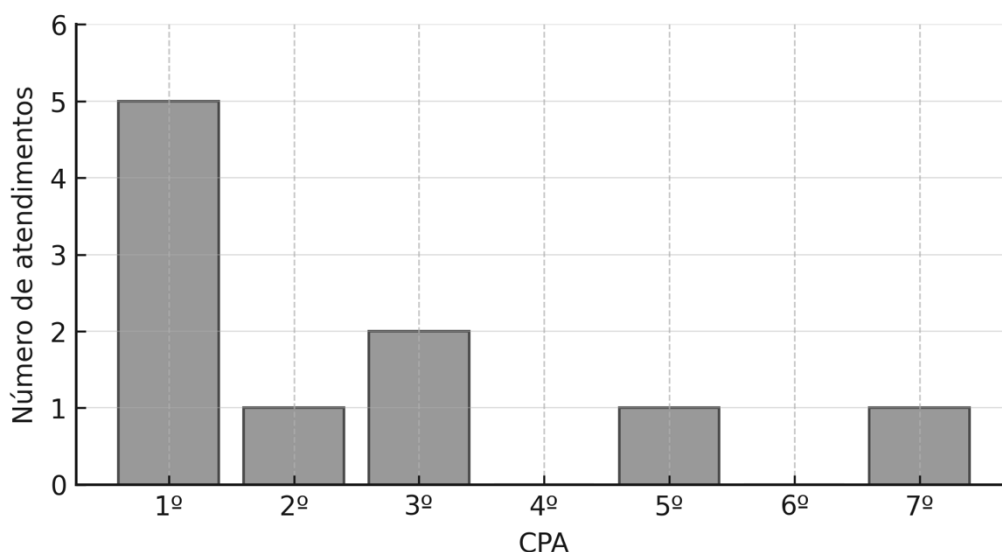
O número reduzido de policiais femininas na planilha de atendimento pode ser interpretado, de forma apressada, como se houvesse uma baixa incidência de policiais mulheres vítimas de violência. Ao longo do desenvolvimento do trabalho, evidenciou-se que se trata de uma subnotificação, motivada por vergonha e por falta de canais acolhedores e sigilosos para que a policial feminina relate a violência sofrida, com se pretende demonstrar, adiante. Essa hipótese será defendida a partir da dimensão qualitativa, através de estudo de caso envolvendo aspectos da violência com vítima policial feminina.

Goldenberg (2004, p.63) salienta que a pesquisa qualitativa tem esse papel de iluminar casos “desviantes da média” que podem ficar invisibilizados nos relatórios estatísticos. Além de possibilitar estudo sobre aspectos mais difíceis de quantificar como “sentimentos, motivações, crenças e atitudes individuais”.

#### **4.1 O perfil das militares atendidas**

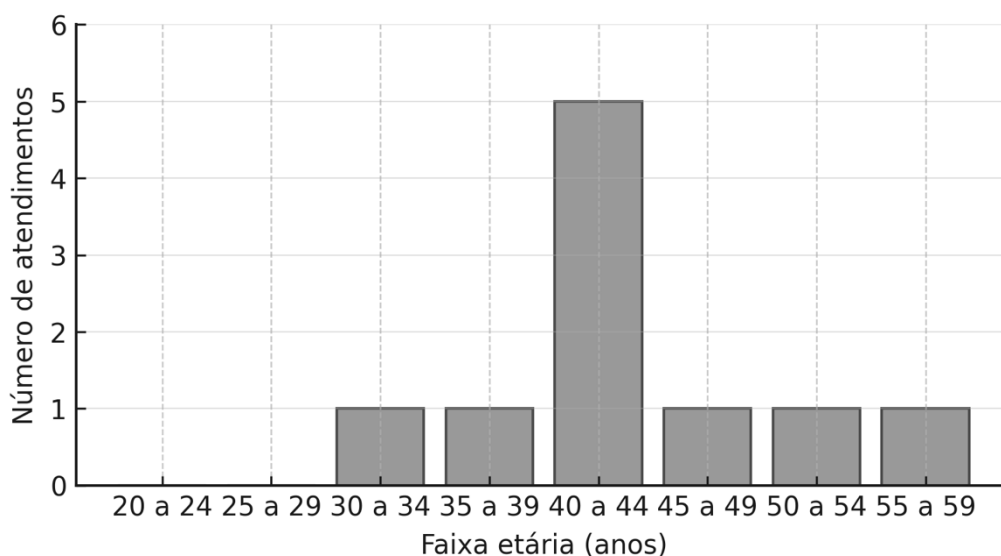
Primeiramente, será apresentado o perfil incluindo as 9 policiais militares e 1 militar do Exército atendida pela Diretoria, totalizando 10 militares. As características desse grupo nos ajudam a pensar sobre algumas questões relacionadas ao público que busca atendimento social.

Em relação ao local de moradia, observamos a predominância da área do 1º CPA, que compreende parte do centro da cidade do Rio de Janeiro, zona sul e parte da zona norte (Figura 1).

**Figura 1 - Distribuição de atendimentos por CPA**

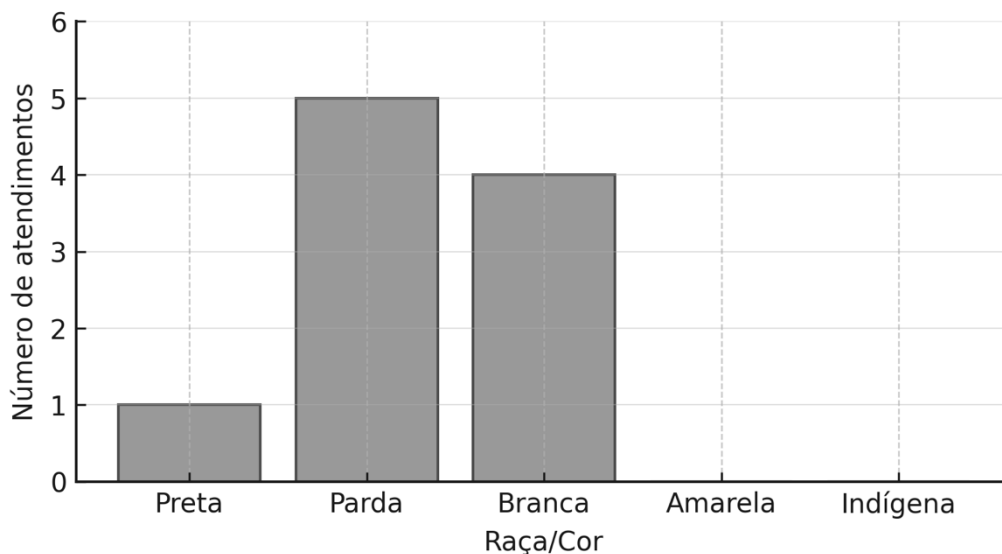
Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

No item faixa etária das mulheres vítimas, pode-se observar que predomina o grupo de mulheres acima de 40 anos e nenhuma abaixo de 29 anos. Ou seja, o perfil etário das mulheres está concentrado entre 30 e 59 anos como se observa na figura 2.

**Figura 2 - Distribuição de atendimentos por faixa etária**

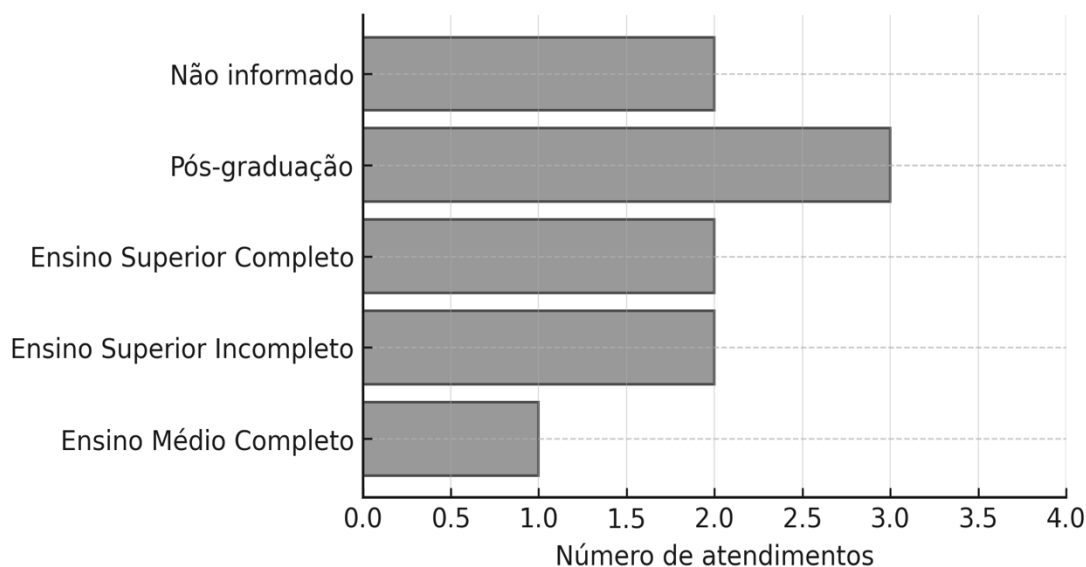
Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

Conforme a figura 3 a autoidentificação de raça/cor das mulheres atendidas está em consonância com dados mais amplos de violência doméstica, que apontam as mulheres negras como as maiores vítimas no Brasil, correspondendo a 59% dos casos de violência doméstica no país (IPEA; FBSP, 2025, p.42-44).

**Figura 3 - Distribuição de atendimentos por raça/cor**

Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

No âmbito da escolarização, percebe-se na figura 4 que as mulheres militares têm buscado qualificação profissional, para além do ambiente de trabalho, com taxas elevadas de ingresso em cursos de graduação e pós-graduação

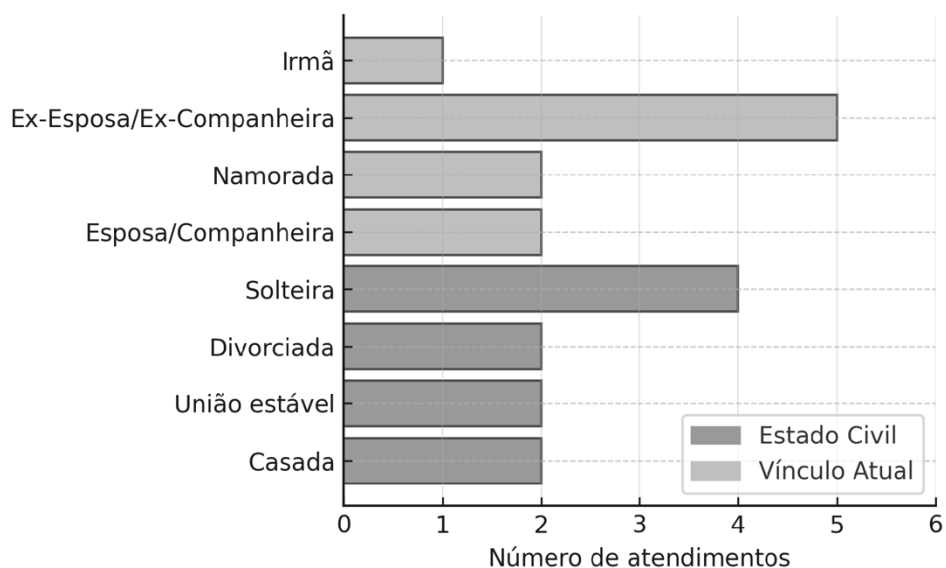
**Figura 4 - Distribuição por escolaridade**

Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

Sobre o vínculo atual das mulheres com os homens que cometeram a violência, existe uma predominância de ex-esposas/ex-companheiras, ou seja, as mulheres já conseguiram romper o vínculo formal com os agressores. Entretanto, é importante ressaltar que algumas

ainda mantêm o vínculo como namorada, e outras ainda estão no processo de separação. Das 4 mulheres solteiras, duas são namoradas, uma é irmã e uma ex-companheira.

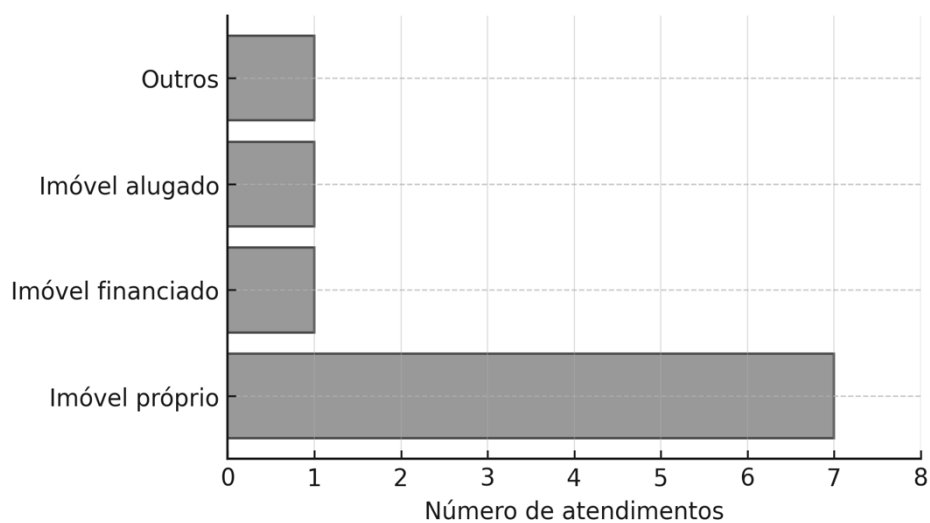
**Figura 5 - Distribuição de atendimentos por estado civil e vínculo atual**



Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

A situação habitacional é um aspecto importante, pois em casos de imóveis alugados ou financiados em conjunto, o processo de separação se torna mais difícil, pois o homem pode se recusar a sair ou deixar de arcar com compromissos financeiros previamente estabelecidos. É comum que isso ocorra com vítimas civis que não estão inseridas no mercado de trabalho. No caso das militares, observa-se que a maioria tem imóvel próprio, normalmente de família, herdado ou doado, logo, possuem segurança habitacional, o que facilita a separação.

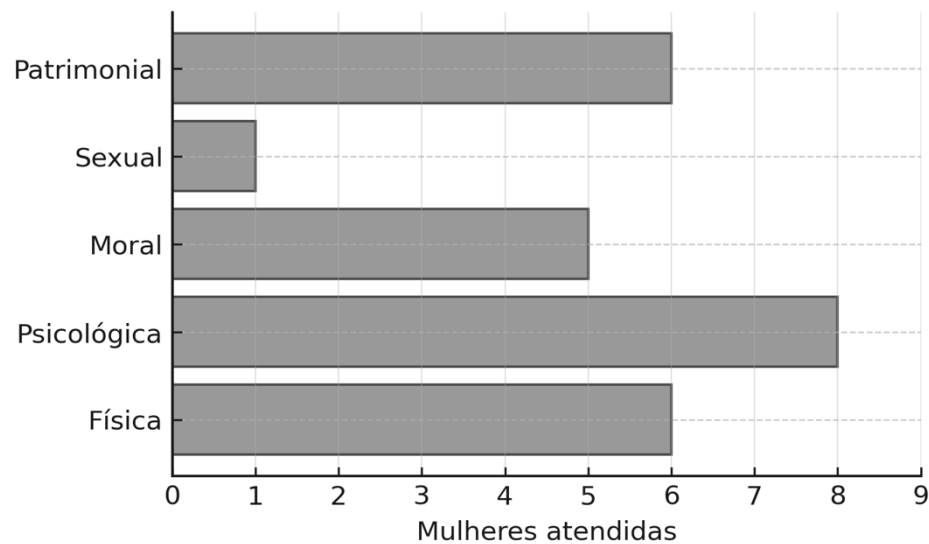
**Figura 6 - Distribuição de atendimentos por situação habitacional**



Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

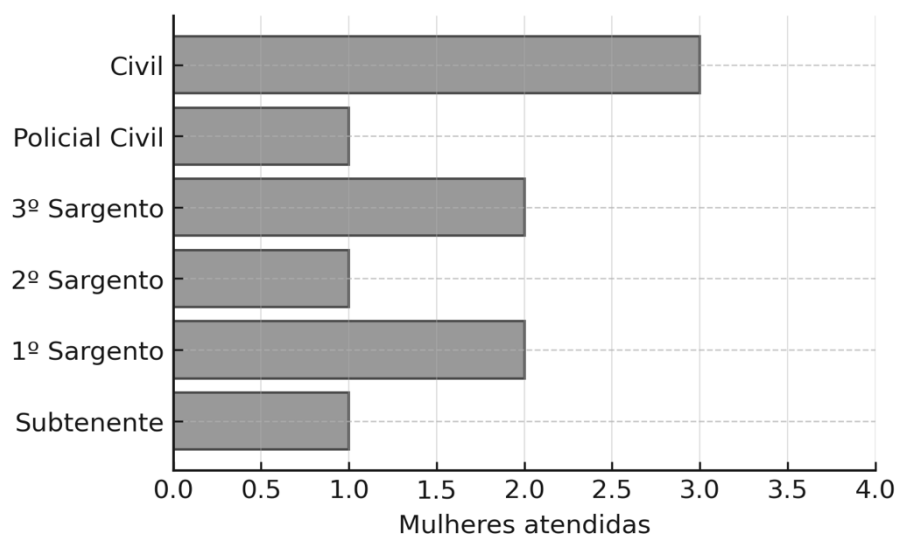
Com relação ao tipo de violência sofrida, pode-se perceber uma predominância da violência psicológica, que leva mais tempo para ser identificada, e também é mais difícil de ser comprovada. Normalmente, aparece associada a outras violências, ou é a porta de entrada para as demais. O gráfico abaixo informa quantas mulheres relataram cada tipo de violência, considerando as sobreposições de violências sofridas pela mesma mulher.

**Figura 7 - Distribuição por tipo de violência**



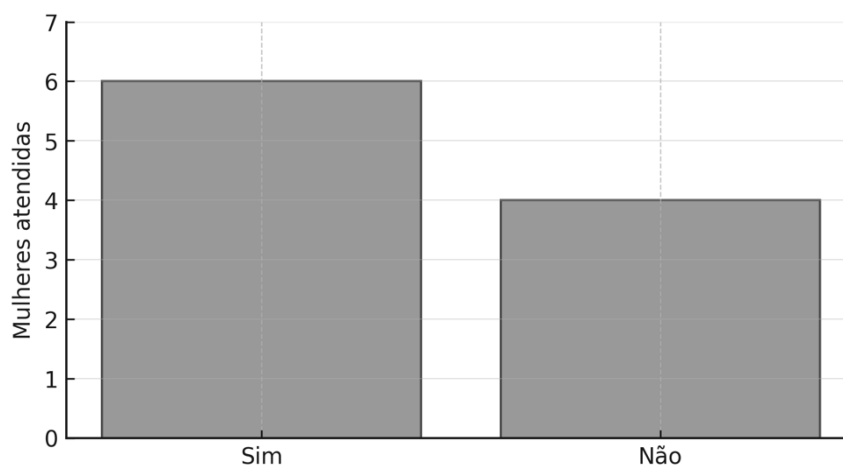
Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

Os perpetradores de violência contra as mulheres militares atendidas são praças em serviço ativo, um policial civil ativo e homens do mundo civil. A ausência de oficiais da Polícia pode indicar o quanto o peso hierárquico é um inibidor da denúncia, pois sabemos que a violência está presente em todos os extratos sociais e hierárquicos da instituição.

**Figura 8 - Distribuição por patente do agressor**

Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

Pelo fato de todas serem funcionárias públicas, a maioria declara não depender financeiramente do agressor. Apenas uma relata possuir dependência. Observa-se que ser independente financeiramente é um fator de impulso para o rompimento da relação amorosa, mas apesar disso, não é fator determinante, já que muitas levaram anos para conseguir se separar e outras ainda não conseguiram. A maior parte das mulheres informa também que a violência fez parte da relação, não sendo um episódio isolado, conforme mostra o gráfico a seguir.

**Figura 10 - Distribuição por ocorrência de violência anterior**

Fonte: Diretoria Geral de Assistência Social (2025).

Das atendidas, 9 mulheres relatam ter feito boletim de ocorrência e 8 estavam com medida protetiva no momento do atendimento. Apenas 1 mulher continuou residindo na mesma

casa após a violência denunciada, embora as relações de namoro tenham permanecido. Nenhum dos agressores foi preso na ocasião da denúncia.

Com relação aos filhos, 3 mulheres relataram que a violência se estendeu a eles, e em alguns casos, esse é o motivo para a decisão de tentar romper com o relacionamento.

Outro aspecto comum na realidade de mulheres vítimas de violência é o isolamento social, e ao serem perguntadas se possuem pessoas de confiança para recorrer em caso de emergência, metade relata que possui uma pessoa de confiança e a outra metade informa que não possui, aumentando assim o risco de vitimização.

#### **4.2 Violência contra a mulher policial: um estudo caso**

Conforme informado na metodologia, para tratar de aspectos qualitativos da violência contra a mulher policial, optamos pela apresentação de um estudo de caso. Visando resguardar o sigilo das histórias compartilhadas nos atendimentos e evitar qualquer possibilidade de identificação da mulher que vivenciou a situação, construímos um estudo de caso fictício mesclando aspectos de diversas histórias que ouvimos em mais de 60 atendimentos com mulheres vítimas. O objetivo é pontuar os aspectos mais sensíveis de uma trajetória de vida permeada pela violência doméstica, para posteriormente apontarmos caminhos possíveis de intervenção profissional, que possa minimizar os medos e inseguranças que permeiam a vida dessas mulheres.

“A policial X relata que foi casada com o policial Y por 20 anos, e ambos tiveram uma filha, atualmente com 15 anos. Ela diz que o policial sempre foi grosseiro, mas após a gestação as violências verbais aumentaram. Ele dizia que ela estava acabada, gorda, descuidada, ao mesmo tempo em que implicava quando ela começava a frequentar academia regularmente ou iniciava algum tratamento estético. Nessas fases, ele a acusava de estar “querendo chamar atenção de homem na rua”. Tempos depois do nascimento da filha, eles tiveram uma grande briga motivada por ciúmes, pois ela descobriu que ele tinha uma amante, e ali ocorreu a primeira agressão física que se tornou rotina entre o casal. Ela nunca teve coragem de ligar para o número 190 nos momentos de agressão, pois temia virar “estatística de zap”. Outras colegas de trabalho, que tinham acionado a polícia no momento da agressão, viram sua vida pessoal sendo relatada em grupos de policiais, expondo nome, endereço, unidade etc. E as consequências foram devastadoras, pois foram acusadas de estar querendo prejudicar o marido ou viraram alvo de chacota por estarem apanhando de “Pis”. A situação foi se arrastando, até que um dia sua filha se meteu na briga para defendê-la e ele a atingiu com um soco. Naquele momento, ela viu que precisava tomar uma atitude. Mesmo assim, não teve coragem de denunciar. Pediu o divórcio, medida protetiva e pensão de alimentos. O policial, temendo ser exposto, acabou saindo de casa, mas continuou transformando a vida da ex-esposa num inferno. Começou a stalkear suas redes sociais, fazendo comentários ofensivos em suas fotos; a persegui-la nos trajetos diários e a ameaçar pegar a guarda da filha. Por alguns anos, a policial lidou com essa situação, apenas pedindo a Deus que ele a esquecesse. No momento em que ela iniciou um novo relacionamento, ele começou a ameaçá-la de morte, dizendo que ela não seria de mais ninguém. Até o dia em que ele pulou o muro de sua casa para atacá-la. A essa altura, ela já havia instalado uma câmera de segurança no quintal e diante dessa situação limite, finalmente, após mais de 20 anos, obteve coragem para realizar a ligação pedindo socorro. O policial fugiu, o que impediu a prisão em flagrante. A policial teve sua situação exposta na sua unidade, e motivada por vergonha, pediu para ser transferida para local mais distante de sua residência, para evitar ser alvo de comentários nos corredores de sua unidade. Ela também iniciou tratamento psicológico e psiquiátrico, pois desenvolveu ansiedade e síndrome do

pânico. Desde a denúncia, o policial parou de procurá-la, mas a medida protetiva acabará em 30 dias e ela foi informada que para renovar será necessário incluir novas provas de perseguição” (estudo de caso ilustrativo elaborado pelas autoras).

A partir do estudo de caso, serão aprofundados no próximo item alguns aspectos observados em atendimentos com mulheres policiais vítimas de violência, sendo eles: a primeira denúncia ocorrendo após muitos anos de violência, devido à vergonha e ao medo de exposição; a escalada da violência que tende a se tornar mais intensa e mais imprevisível ao longo do tempo, aumentando o risco de feminicídio; a falta de sigilo relacionada a casos de violência que expõem a mulher policial no ambiente de trabalho e em meios digitais; a descentralização da violência doméstica, que começa direcionada a um membro, mas vai atingindo todos os moradores da casa; a continuidade da violência mesmo após a separação, com intensificação de violência psicológica, moral e patrimonial; a necessidade de “fuga” da mulher vítima, que precisa pedir transferência, deixar de frequentar lugares para se preservar, enquanto o agressor segue a vida normalmente; o agravamento da saúde mental de vítima; e por fim, os mecanismos jurídicos de proteção à mulher que ainda estão condicionados a provas materiais e não à palavra e ao relato de insegurança da vítima.

## DISCUSSÃO

A partir dos dados apresentados no item anterior, pode-se notar que a violência doméstica contra a mulher policial é um fenômeno complexo e multifacetado, que necessita de um olhar às especificidades. Todas as mulheres atendidas estão acima dos 40 anos, a maioria em relações duradouras e relatam já terem vivenciado agressões anteriores. Isso nos mostra que ser profissional de segurança pública não as preserva da violência, e também que uma vez inseridas no ciclo, as tentativas de saída da relação ocorrem muitos anos depois. Além disso, observa-se o agravamento e a sobreposição de diversas formas de violência.

Normalmente, a violência psicológica está presente desde o início através de mecanismos de controle, diminuição de autoestima, e vai se somando a outras formas ao longo do relacionamento. É comum no discurso das vítimas ouvir: “ele nunca foi tranquilo, sempre foi grosseiro, nunca teve paciência” e essa aparente “questão de personalidade” ir se desdobrando em violências físicas e humilhações cada vez mais degradantes.

Na plateia do agravamento da violência conjugal, estão os filhos que crescem em ambientes tensos, instáveis, com sensação de insegurança constante. Algumas mulheres buscam ajuda em nome dos filhos, ao observar um comprometimento da saúde mental deles. Importante ressaltar também que algumas policiais buscam suporte social, após já estarem separadas, mas ainda assim, seguem sendo vítimas da violência. Nessa etapa, relatam perseguições, xingamentos e violência patrimonial com ameaças de não pagamento de pensão ou não comprometimento com parte de dívidas que foram feitas pelo casal durante o relacionamento. Algumas mulheres exaustas da arena de guerra em que o agressor insiste em colocá-las, acabam abrindo mão de direitos básicos de acesso a imóveis, carros e até pensões.

É possível observar que as instituições de proteção não conseguem de fato proteger às mulheres em sua totalidade da ofensiva dos agressores, e em muitos casos a tão sonhada paz só é alcançada quando o próprio decide sumir, normalmente por ter encontrado uma nova vítima. Essa fragilidade faz com que muitas não busquem atendimento,

principalmente no ambiente de trabalho, temendo uma exposição que não resolverá o problema.

A principal queixa das policiais femininas no atendimento diz respeito à falta de sigilo das informações e a super exposição a que estão submetidas a partir da denúncia da agressão. Elas passam a ser vistas como mulheres-problema, como traidoras, que expuseram seus parceiros policiais e por isso não são dignas de confiança. No caso dos parceiros civis, viram motivo de piada, sendo comum ouvirem comentários como: “era só ter atirado nele”, como se uma relação conjugal pudesse ser tratada como uma ocorrência com um desconhecido na rua.

Algumas relataram que ao chamarem uma viatura, os próprios policiais foram desrespeitosos, debochados, demonstrando aliança com os interesses do agressor. Uma das atendidas relatou que em nenhum momento foi tratada como vítima de violência, pois teve que se defender o tempo todo, em diversas instâncias.

Essa discussão nos encaminha para pensarmos um protocolo humanizado de atendimento às mulheres policiais, que deve incluir, além de um passo a passo de encaminhamentos e procedimentos administrativos, uma condução acolhedora, que não revitimiza a policial e a faça se sentir responsável pela violência sofrida.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise realizada nesta pesquisa possibilitou traçar um panorama representativo do público atendido pela Diretoria Geral de Assistência Social (DGAS/PMERJ) no período estudado. Embora o recorte analisado corresponda a uma amostra reduzida, ele reflete de forma significativa a realidade cotidiana das ocorrências acompanhadas pelo setor e mantém coerência com os dados nacionais amplamente divulgados em estudos sobre violência doméstica. Verificou-se que as vítimas dentro da corporação apresentam, majoritariamente, perfil semelhante ao observado na população geral: mulheres negras e pardas, com idade entre 30 e 59 anos, que mantêm vínculo afetivo ou familiar com o agressor, possuem nível de escolaridade em ascensão e, em alguns casos, apresentam dependência financeira.

Além desses aspectos objetivos, destacou-se a dimensão subjetiva do sofrimento vivenciado pelas policiais militares. O sentimento de vergonha emergiu como elemento recorrente nos relatos, revelando-se um fator de silenciamento e retraimento diante da violência. Esse sentimento, longe de ser exclusivo das mulheres civis, manifesta-se de forma ainda mais intensa entre as mulheres militares, que associam a condição de vítima a uma percepção de fragilidade incompatível com a identidade profissional de autoridade e proteção. Tal contradição reforça o impacto emocional da violência e a necessidade de estratégias institucionais voltadas à escuta qualificada e ao fortalecimento psicológico dessas profissionais.

Como contribuição para a formulação de um protocolo institucional, recomenda-se a implementação de campanhas de conscientização voltadas às policiais militares femininas em todas as unidades da corporação. Essas ações podem ser realizadas por meio de cartazes informativos, palestras e atividades de busca ativa, com o intuito de ampliar o conhecimento sobre os direitos das mulheres e os mecanismos de proteção disponíveis. Sugere-se, ainda, que seja estabelecida prioridade de atendimento psicológico e social às policiais em situação de violência doméstica, nas unidades de saúde e assistência da

PMERJ, independentemente da existência de denúncia formal, assegurando acesso rápido e humanizado ao suporte necessário.

Recomenda-se também o fortalecimento da capacitação dos profissionais de saúde e assistência social que atuam na corporação, com ênfase na identificação precoce de sinais de violência e no encaminhamento adequado dos casos às equipes de Psicologia e Serviço Social. Tais medidas podem contribuir para aprimorar o acolhimento institucional e garantir uma resposta mais efetiva aos casos registrados.

Por fim, compreende-se que superar as barreiras do medo e da vergonha requer a construção de um ambiente organizacional aberto ao diálogo sobre a violência doméstica, livre de estigmas e julgamentos. Promover espaços de escuta e reflexão coletiva com o efetivo feminino representa um passo essencial para consolidar uma cultura institucional de respeito, equidade e cuidado dentro da corporação.

Destaca-se a importância da criação de um espaço seguro e anônimo para denúncias, como a Ouvidoria da Mulher, que permita o relato direto de situações de violência por parte das vítimas ou de pessoas próximas, sem risco de retaliações. Esse canal deve funcionar como instrumento de acolhimento e de monitoramento, possibilitando à corporação oferecer suporte imediato às vítimas e, simultaneamente, desenvolver grupos reflexivos voltados aos policiais masculinos, de modo a ampliar o debate sobre masculinidades, reduzir danos e prevenir reincidências.

Além disso, recomenda-se que a PMERJ fortaleça parcerias institucionais com órgãos como a Defensoria Pública, o Ministério Público e a Polícia Civil, assegurando o encaminhamento adequado das demandas relacionadas à violência doméstica e a celeridade nos trâmites de medidas protetivas. Essas ações são especialmente relevantes nos casos em que o agressor possui acesso a armas de fogo, dada sua função profissional, o que potencializa os riscos para a vítima.

É fundamental que a corporação ofereça suporte institucional efetivo às policiais que denunciam situações de violência, garantindo o afastamento do agressor e viabilizando medidas protetivas complementares, como licenças, transferências para unidades seguras e acesso prioritário a serviços de saúde, psicologia e psiquiatria. Tais medidas reforçam o compromisso da instituição com a proteção de suas integrantes e com a construção de uma cultura organizacional mais equitativa.

Com este estudo, buscou-se evidenciar aspectos essenciais à formulação e à efetividade de um protocolo de atendimento às policiais militares vítimas de violência doméstica, contribuindo para o fortalecimento das políticas internas de gênero e direitos humanos na corporação. Observamos que diante da complexidade e dos possíveis danos causados, apenas a formalização de um protocolo não se mostra suficiente. Inúmeras ações e reflexões são necessárias. Não pretendemos esgotar o tema, mas lançar luz sobre pontos sensíveis que demandam atenção e ação institucional imediata. Espera-se que futuras pesquisas aprofundem o debate e ofereçam novos subsídios para o aprimoramento das práticas de prevenção e acolhimento, favorecendo o avanço de uma cultura organizacional mais justa, inclusiva e comprometida com a dignidade das mulheres policiais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. (*Vide Lei nº 14.149, de 2021*). **Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção**

**Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei n°s 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei n° 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha).** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)>. Acesso em: 11 out. 2025.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. BRASIL. Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n° 205, de 16 de setembro de 2024. **Institui a Política Nacional de Segurança Pública com Perspectiva de Gênero.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 179, p. 57, 17 set. 2024.

BUTLER, J. **Gender trouble: feminism and the subversion of identity.** New York: Routledge, 1990.

CRUZ, Fernanda. O policial que mata dentro de casa: uma análise dos feminicídios e feminicídios seguidos por suicídio cometidos por profissionais de segurança pública em 2021. **Revista de estudos empíricos em Direito**, 10, 1–28. <https://doi.org/10.19092/reed.v10.748>.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais.** Rio de Janeiro: Record, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA(IPEA). FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2025.** Brasília: IPEA/FBSP, 2025.

Disponível em: <<https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/atlas-da-violencia-2025-ipea-fbsp-2025/>>. Acesso em: 11 out. 2025.

LAGO, Ana S., GOMES, Nardilene P, OLIVEIRA, Jeane F, SUTO, C.S, VIRGENS, I. da Rocha, ASSUNÇÃO, Alcilene C R., LIMA, Viviane C. “Violência doméstica contra a mulher: um estudo de representações sociais com policiais militares”. **Psicologia em Estudo/Práticas em Saúde**, Campo Grande, v. 16. Jan-dez 2024.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

OLIVEIRA, B. S. de; BRAGA, V. F. da C.; SILVA, G. de A. **Violência doméstica no universo da SEPM: quando quem deveria proteger é o agressor.** Trabalho de término do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. Rio de Janeiro: Escola Superior de Polícia Militar, 2023.

RAMOS, M. P. Métodos quantitativos e pesquisa em ciências sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. **Mediações**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 55-65, jan./jun. 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n° 476, de 11 de novembro de 1981. **Cria, sem aumento de efetivo e de despesa, Companhias Independentes na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Rio de Janeiro: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, , 12 nov. 1981. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-476-1981-rio-de-janeiro-cria-sem-aumento-de-efetivo-e-de-despesa-companhias-independentes-na-policia-militar-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias>>.

Acesso em: 11 out. 2025.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da PMERJ 2020-2024.** Rio de Janeiro: PMERJ, 2020.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução SEPM nº 305, de 05 de fevereiro de 2020. **Cria o Programa de Prevenção à Violência Contra a Mulher e o Programa Patrulha Maria da Penha: Guardiões da Vida.** Rio de Janeiro: PMERJ, 2020.

ESPÍRITO SANTO, Thaís Espírito. **Eram 158 mulheres, hoje são 5.348:** como a PM do RJ enfrentou o sexismo e aumentou seu efetivo em 40 anos. *GI*, Rio de Janeiro, 9 jun. 2024.

Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/09/eram-158-hoje-sao-5348-como-a-pm-do-rj-enfrentou-o-sexismo-e-aumentou-seu-efetivo-em-40-anos.ghtml>>. Acesso em: 11 out. 2025.

SCOTT, J. W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

SOUZA, A. S. de. **Mulher na PMERJ:** uma trajetória de desafios. Trabalho de término do Curso Superior de Polícia. Niterói: Escola Superior de Polícia Militar, 2011.

**DA ANÁLISE DA NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DE MALETA BALÍSTICA  
NAS ATIVIDADES DE PROTEÇÃO DE AUTORIDADES**

**ANALYSIS OF THE NEED TO USE BALLISTIC CASES IN THE PROTECTION  
OF AUTHORITY ACTIVITIES**

**AUTORES**

**AUTORES DA NOTA TÉCNICA**

**IURI LEITE FARIAS (Coordenador)**

*21º Curso de Proteção de Autoridades realizado pela Casa Militar do Rio de Janeiro*

Aroldo Evangelista da Silva Júnior, Giseli Aparecida Tureta Santos, Josienne Cartaxo Barros Baltazar Athayde, Bruna Alegre dos Santos Buarque de Gusmão, Vinicius Fagundes Lisboa Vieira, Alex Pires de Brito, Robson de Negreiros Martins, Tiego Wagner Marquito da Rocha Branco, Cristiano do Nascimento Reis, Thiago de Oliveira Marçal, Denilson Queiroz de Oliveira Júnior, Samuel Soares Angelo, Luis Eduardo Souza da Silva, Égon Castro Baltar, Mauro Sérgio Grama de Assis, Marcio Felipe Bernardes Santos, Marcus Vinicius Castro de Barros, Thiago Santos Marcelino, Tatiana de Oliveira Paradela, Isabela Matias Novaes, Felipe de Oliveira Koettker, Rodrigo Leonardo Lima Ribeiro, Rafael Fontes de Souza, Luiz Carlos do Nascimento Junior, Bruno de Almeida Soares, Igor Fernandes da Silva e Luis Otávio Cordeiro da Silva.

**RESUMO**

A presente Nota Técnica analisa a pertinência operacional, normativa e estratégica da adoção de maletas balísticas nível III-A como dispositivos complementares de proteção no contexto de segurança de autoridades, considerando padrões doutrinários internacionais, casos reais de atentados recentes e o marco regulatório brasileiro, especialmente no âmbito dos Produtos Controlados pelo Exército (PCE). Demonstra-se que a maior parte das agressões direcionadas contra dignitários ocorre em curta distância, com iniciativa ofensiva do agressor, elevada imprevisibilidade situacional e reduzido tempo de reação disponível para a equipe. Nesse cenário, a maleta balística não se apresenta como solução substitutiva ao colete ou ao escudo tático tradicional, mas como equipamento transitório destinado a cobrir a janela crítica entre a percepção da ameaça e o início da resposta armada efetiva. Sua aplicabilidade está associada a ambientes sensíveis, deslocamentos urbanos de curta duração, uso de dissimulação e operações em que não se pode expor ostensivamente dispositivos de proteção. O estudo aponta a necessidade de observância às normas NIJ 0108.01, NIJ 0101.06/07, STANAG 2920, ABNT NBR 15000 e às exigências de certificação RETEx pelo Exército Brasileiro. Conclui-se que a adoção da maleta balística tem relevância institucional, desde que inserida em matriz integrada de proteção executiva, e acompanhada de treinamento padronizado, protocolos definidos e avaliação de risco contínua.

**Palavras-chave:** Maleta balística; Proteção de Autoridades; Segurança Institucional.

**ABSTRACT**

This Technical Note analyzes the operational, regulatory, and strategic relevance of adopting Level III-A ballistic briefcases as complementary protection devices in the context of authority security, considering international doctrinal standards, real cases of recent attacks, and the Brazilian regulatory framework, especially concerning Products Controlled by the Army (PCE). It is shown that most attacks directed at dignitaries occur at close range, with the aggressor initiating the offense, high situational unpredictability, and limited reaction time available to the team. In this context, the ballistic briefcase is not presented as a substitute for the traditional vest or tactical shield, but as a transitional piece of equipment intended to cover the critical window between threat perception and the start of an effective armed response. Its applicability is associated with sensitive environments, short urban movements, and use of concealment and operations in which protective devices cannot be overtly exposed. The study highlights the need to comply with standards NIJ 0108.01, NIJ 0101.06/07, STANAG 2920, ABNT NBR 15000, and the RETEx certification requirements set by the Brazilian Army. It is concluded that the adoption of the ballistic briefcase has institutional relevance, provided it is integrated into a comprehensive executive protection framework, and accompanied by standardized training, defined protocols, and continuous risk assessment.

**Keywords:** Ballistic case; Protection of Authorities; Institutional Security.

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança de autoridades constitui um componente essencial da proteção institucional e da manutenção da ordem democrática, uma vez que a integridade física de líderes políticos e representantes públicos está diretamente relacionada à continuidade das funções de governo e à estabilidade das instituições. No Brasil, esse tipo de proteção demanda o envolvimento de equipes qualificadas e a adoção de medidas preventivas baseadas em inteligência, planejamento e uso de tecnologias. Diante de um cenário de ameaças cada vez mais diversificadas, que incluem desde riscos criminais comuns até possíveis atentados direcionados, a atualização dos protocolos de segurança e dos equipamentos utilizados torna-se de extrema importância para garantir respostas eficazes aos riscos identificados.

Entre os diversos recursos empregados nas operações de segurança, aponta-se a utilização da pasta balística, equipamento desenvolvido para aliar proteção balística eficiente à discricção necessária em ambientes sensíveis. A pasta balística oferece um formato adaptado para contextos em que a exposição de equipamentos pode comprometer a imagem institucional, a mobilidade dos agentes ou mesmo a segurança da operação. Além de proporcionar proteção imediata em situações críticas, o equipamento permite rápida conversão de uso, já que pode ser transportado de forma disfarçada e acionado rapidamente, o que o torna uma ferramenta tática de valor significativo em operações de proteção de autoridades.

Considerando o aumento da complexidade das ameaças e a necessidade de constante modernização dos meios de proteção, torna-se essencial analisar a aplicação prática da pasta balística no contexto da proteção de autoridades. Essa análise é justificada pela importância de se avaliar a efetividade do equipamento frente às diferentes realidades operacionais, bem como de se compreender os critérios técnicos e estratégicos que orientam seu uso. Além disso, o estudo do tema contribui para o aperfeiçoamento das práticas de proteção, o embasamento de decisões sobre aquisição e padronização de equipamentos, garantindo maior eficiência e segurança nas operações.

## REVISÃO DA LITERATURA

A proteção de dignitários constitui um campo especializado da segurança pública que integra análise de risco, comportamento social, balística aplicada e doutrina de proteção executiva. A literatura técnica e a experiência operacional evidenciam que a transição entre o interior de um veículo e o ambiente externo representa o momento de maior vulnerabilidade para uma autoridade protegida (Mendonça, 2014; USSS, 2020).

Esse intervalo crítico, denominado janela de exposição, corresponde ao período no qual inexistem barreiras físicas entre o agressor e o protegido e a equipe de segurança ainda não estabeleceu corredor de contenção, vigilância periférica ou campo de observação reativo. Relatórios do United States Secret Service e análises brasileiras de incidentes reais indicam que atentados contra autoridades frequentemente ocorrem nesses momentos de transição, quando a previsibilidade espacial e a redução momentânea da proteção aumentam a iniciativa ofensiva do agressor (Gladwell, 2016; USSS, 2020).

Nesse contexto, a adoção de dispositivos de proteção transitória — como a maleta balística — apresenta relevância tática significativa. De acordo com os padrões internacionais, materiais classificados no nível IIIA do NIJ Standard 0108.01 oferecem proteção contra munições de alta incidência em ataques a curta distância, preservando a vida e permitindo a reorganização da equipe. A maleta balística funciona como escudo reativo imediato, reduzindo a letalidade do primeiro disparo e ampliando a janela de resposta.

Além disso, a utilização do equipamento está alinhada a práticas de proteção executiva consolidadas em organismos internacionais, como USSS, DSS e unidades especiais de proteção. A função central é compensar a vantagem temporal e posicional do agressor durante a fase inicial do ataque, conforme apontado em análises operacionais de eventos críticos conduzidas pela Secretaria de Segurança Diplomática dos EUA e estudos nacionais (Mendonça, 2014; USSS, 2020).

Neste contexto, a maleta balística NIJ IIIA surge como um dispositivo de proteção transitória, cujo objetivo não é substituir coletes balísticos, escudos táticos ou blindagem veicular, mas sim cobrir a fração temporal entre o primeiro estímulo de ameaça e a entrada efetiva da resposta armada. Sua eficiência operacional está diretamente relacionada à capacidade de: ser acionada em tempo inferior a um segundo; interpor barreira balística frontal imediata, preservar a mobilidade e dissimulação da equipe e reduzir a letalidade do primeiro disparo, estatisticamente o mais crítico em ataques de curta distância.

A literatura contemporânea sobre proteção de dignitários indica que ataques contra autoridades seguem padrões relativamente estáveis ao longo das últimas décadas. Relatórios oficiais do *United States Secret Service* (USSS) demonstram que atentados direcionados tendem a ocorrer a curta distância, com forte componente de iniciativa ofensiva do agressor e resposta predominantemente reativa da equipe de proteção (USSS, 2020).

Esses achados são reforçados por análises do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) sobre eventos críticos, que destacam que ataques armados em contextos públicos ocorrem de forma rápida, imprevisível e com forte vantagem temporal do agressor, especialmente nos primeiros segundos do evento (FBI, 2023). Em ambos os casos, observa-se que a surpresa operacional e a assimetria inicial favorecem a ofensiva, condição que exige medidas protetivas capazes de compensar esse desequilíbrio.

No contexto brasileiro, Mendonça (2014) argumenta que a previsibilidade espacial e a exposição transitória durante manobras de embarque, desembarque ou deslocamento configuram momentos críticos da proteção executiva. Nessas ocasiões, a autoridade

encontra-se temporariamente sem barreiras físicas, e a equipe ainda não consolidou seu perímetro de proteção reativa.

Esse padrão ocorre porque o agressor, ao escolher o momento da ação, detém a vantagem da iniciativa, enquanto a equipe de segurança opera sob lógica de detecção, avaliação e reação.

Segundo Gladwell (2016), indivíduos tendem a subestimar riscos em ambientes socialmente legitimados, pois esses contextos induzem uma percepção reduzida de ameaça e reforçam expectativas de comportamento previsível. Esse fenômeno se aplica também a eventos oficiais, recepções e aparições públicas, nos quais a sensação de normalidade pode mascarar a possibilidade de ações violentas. Esse ambiente facilita o fenômeno conhecido como relaxamento tático situacional, condição na qual tanto o protegido quanto parte da equipe diminuem momentaneamente a prontidão cognitiva.

No contexto brasileiro, Mendonça (2014) destaca que o desembarque do veículo oficial constitui um dos momentos mais críticos da operação de proteção, pois representa a transição entre a proteção blindada e a proteção humana. Essa avaliação é corroborada por análises internacionais conduzidas pelo *United States Secret Service*, que identificam as fases de embarque e desembarque como períodos de maior vulnerabilidade em ataques dirigidos contra autoridades, devido à ausência temporária de barreiras físicas e à previsibilidade espacial do movimento (USSS, 2020). Nessa fração temporal, a autoridade está visível, previsível e deslocando-se a velocidade reduzida, elementos que favorecem a ação ofensiva.

### 2.1 Tempo de reação e neurotomia da resposta motora

Pesquisas em neurociência operacional indicam que o tempo necessário para que um estímulo percebido como ameaça seja convertido em uma ação motora defensiva eficaz varia, em média, entre 1,6 e 2,4 segundos, conforme demonstrado em estudos do Force Science Institute. Em contraste, análises conduzidas pelo *Federal Bureau of Investigation* revelam que, a menos de três metros de distância, um agressor armado é capaz de executar o primeiro disparo em aproximadamente 0,7 a 1,1 segundos, evidenciando clara vantagem temporal da ofensiva em relação à resposta protetiva (FBI, 2023).

QUADRO 1 – Tempos de reação ante estímulo percebido como ameaça

Fase	Ação	Tempo Médio
Detecção	Percepção da ameaça	0,4–0,8 s
Interpretação	Classificação como agressão real	0,6–0,9 s
Resposta motora	Saque, cobertura ou manobra	0,7–1,5 s

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em FBI, 2023.

De onde se conclui que o agressor dispara antes da equipe reagir. Daí a necessidade de interposição física imediata — antes do início da resposta armada.

### 2.2 Dispositivos de proteção transitória (DPT)

Cooney (2021) classifica equipamentos como malas balísticas, pastas rígidas e escudos ocultáveis como Dispositivos de Proteção Transitória (DPT), destinados a oferecer proteção imediata durante a fase inicial de um ataque. Esses dispositivos não substituem a blindagem veicular ou a proteção estrutural, mas atuam especificamente no intervalo crítico entre o reconhecimento da ameaça e a reação ativa da equipe, reduzindo a letalidade do primeiro impacto e permitindo a recomposição tática.

No Brasil, o emprego de DPT é reconhecido em protocolos da Casa Militar de vários estados, como a Casa Militar do Paraná.

### 2.3 Modelagem Operacional do Cenário Crítico

Foi selecionado o cenário de desembarque do veículo oficial, identificado em políticas de segurança institucional como o momento de maior vulnerabilidade do protegido, devido a:

- Previsibilidade espacial,
- Velocidade reduzida de deslocamento,
- Ausência temporária de barreiras físicas,
- Proximidade com potenciais agressores.

A análise foi estruturada considerando o tempo médio de:

QUADRO 2 – Tempos de reação ante estímulo percebido como ameaça em cenário crítico

Ação	Tempo médio	Fonte
Disparo inicial do agressor	0,7 a 1,1 s	FBI (2023)
Percepção da ameaça pela equipe	0,4 a 0,8 s	Force Science Institute (2018)
Resposta motora (cobertura/reação)	0,7 a 1,5 s	Force Science Institute (2018)

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em FBI, 2023.

Esses valores permitem estimar que o agressor dispara antes que a equipe reaja sem um dispositivo de proteção transitória.

### 2.4 Avaliação da Efetividade Operacional da Maleta

A eficácia da maleta balística NIJ IIIA foi avaliada segundo dois critérios principais:

QUADRO 3 – critério para avaliação da eficácia no uso da maleta balística

Critério	Descrição	Indicador
Tempo de apresentação	Tempo para abrir e posicionar a maleta	≤ 1 segundo (treinado)
Cobertura balística inicial	Área protegida entre 0 e 4 metros frontais	Redução da letalidade do primeiro disparo

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em FBI, 2023.

Esses parâmetros são consistentes com a literatura tática internacional, especialmente com as diretrizes operacionais apresentadas por Cooney (2021) e com análises do United States Secret Service sobre resposta inicial e redução de vulnerabilidade em ataques dirigidos (USSS, 2020).

### 2.5 Fundamentação legal

A eficácia balística de equipamentos de proteção individual e escudos portáteis é regulamentada por normas internacionais de certificação, que estabelecem requisitos de desempenho, métodos de ensaio e critérios de conformidade. No caso da maleta balística analisada, destacam-se quatro referenciais normativos principais: NIJ 0108.01, NIJ 0101.06/07, STANAG 2920 e ABNT NBR 15000.

#### 2.5.1 NIJ Standard 0108.01 — Ballistic Resistant Protective Materials

A norma NIJ 0108.01, emitida pelo *National Institute of Justice* (NIJ), dos Estados Unidos, define os critérios de resistência balística para materiais de proteção não vestíveis, como escudos, painéis, pastas rígidas e malas táticas. Para o contexto deste estudo, destaca-se o Nível IIIA, que oferece proteção contra as seguintes munições:

QUADRO 4 – Tempos de reação ante estímulo percebido como ameaça em cenário crítico

Nível	Munição	Velocidade de Impacto	Ameaça associada
IIIA	9 mm FMJ	~ 426 m/s	Ataque em curta distância
IIIA	.44 Magnum SJHP	~ 436 m/s	Alto poder de parada

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em NIJ 0108.01, 2025.

A certificação NIJ IIIA é considerada o padrão internacional para proteção portátil contra ataques armados de curta distância em ambientes urbanos.

### 2.5.2 NIJ 0101.06 / NIJ 0101.07 — *Body Armor*

Embora destinada a coletes balísticos, essa norma é frequentemente utilizada como referência complementar em equipamentos que utilizam os mesmos compósitos balísticos (aramida, UHMWPE, cerâmica híbrida).

Ela define: Envelhecimento balístico (resistência ao uso e tempo); Resistência a múltiplos impactos; e Comportamento térmico e higroscópico. Sua relevância para a maleta está no garantir que os painéis mantêm proteção ao longo da vida útil, evitando quedas de desempenho.

### 2.5.3 STANAG 2920 — *Avaliação contra Fragmentação (V50)*

Norma da OTAN que determina a resistência a impactos de fragmentos e estilhaços. O parâmetro V50 representa a velocidade balística média na qual 50% dos projéteis são retidos; Útil em eventos com risco de explosão, tumulto ou objetos arremessados. Isso amplia o escopo da maleta para ameaças não balísticas diretas.

### 2.5.4 ABNT NBR 15000 — *EPI Balístico (Brasil)*

Norma nacional que regulamenta requisitos e métodos de ensaio para coletes balísticos no Brasil. Embora a maleta não seja vestível, órgãos públicos frequentemente utilizam esta norma para: Reconhecimento de conformidade; Comparação técnica em processos licitatórios; e Padronização documental. Assim, a NBR 15000 serve como critério de equivalência normativa, garantindo segurança jurídica.

### 2.5.5 MIL-STD-810 — *Durabilidade e Condições de Uso*

A MIL-STD-810 é uma norma militar norte-americana para avaliação de:

QUADRO 5 – Testes da MIL-STD-810 e respectivos objetivos

Teste	Finalidade
Impacto e queda	Resistência operacional
Vibração	Uso em deslocamento e veículos
Umidade/temperatura	Operação em ambientes hostis

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em NIJ 0108.01, 2025.

Para a maleta, essa certificação assegura que o equipamento não falha quando acionado, mesmo após desgaste físico.

## 2.6. Normatizações disponíveis para blindagens (GRUPO A)

Blindagens e seus níveis são alvos de normas internacionais. Inclusive países divergem em alguns aspectos, adotando diferentes padrões para classificar seus níveis. NIJ, STANAG, MIL STD são alguns exemplos de centros importantes de padronização de requisitos e classificações de blindagem utilizados no mundo todo, inclusive no Brasil. Neste subitem será explanado sobre o que essas normas versam sobre maleta balística.

QUADRO 6 – Resumos das normas sobre blindagem

Norma	Escopo	Aplicação prática em maletas balísticas
NIJ 0108.01 (EUA)	Ensaio balístico para materiais, painéis e escudos Classificação por níveis: I, IIA, II, IIIA, III, IV.	Definir nível balístico da maleta (ex.: IIIA); Exigir relatório de ensaio com munição, velocidade e resultado.
NIJ 0101.07 (EUA)	Resistência balística de coletes flexíveis; Metodologias atualizadas de teste.	Útil quando a maleta usa painéis de colete Harmoniza critérios de munição e velocidades
STANAG 2920 (OTAN)	Método V50 para resistência a fragmentos/estilhaços.	Usar se houver risco de explosivos/fragmentos; Complementa a proteção contra projéteis do NIJ.
MIL-STD-810 (EUA)	Ensaio ambientais e de robustez; Queda, vibração, choque, poeira, umidade, salinidade, temperatura.	Garante robustez em uso militar; Selecionar métodos aplicáveis: queda, vibração, clima.
ABNT NBR 15000 (Brasil)	Classificação e ensaio de blindagens; Inclui métodos V50 (similar ao STANAG).	Dá respaldo jurídico nacional; Complementar ao NIJ em licitações brasileiras.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

NIJ Standard 0108.01 (EUA) – *Ballistic Resistant Protective Materials*  
Define níveis de resistência balística (IIA, II, IIIA, III e IV) para materiais rígidos, escudos e painéis. As maletas escudo são normalmente ensaiadas de acordo com esta norma, especialmente nos níveis IIIA (9 mm e .44 Magnum) ou superiores.

NIJ Standard 0101.07/ 0101.06 – *Ballistic Resistance of Body Armor*  
Embora voltada a coletes, é frequentemente usada como referência complementar para avaliar desempenho balístico de painéis usados em malas e mochilas.

STANAG 2920 (OTAN) – *Ballistic test method for V50 of protective materials*  
Usada para medir resistência a fragmentos (V50 = velocidade balística limite). Algumas maletas são testadas nesse padrão quando a ameaça é estilhaço/explosão.

ABNT NBR 15000 (Brasil) – Coletes à “prova de balas” – Requisitos de desempenho e métodos de ensaio. Norma nacional que remete ao NIJ, aplicada por analogia em alguns processos licitatórios de “maletas escudo” no Brasil. No Brasil, em análise sucinta de alguns processos licitatórios, percebe-se que são citadas: portarias SENASP/MJ que regulam EPI balístico e definem critérios de homologação; regras da ABNT/INMETRO quando aplicáveis a EPI de proteção balística; especificação técnica interna do órgão, exigindo “nível IIIA segundo NIJ 0108.01” ou equivalente.

## 2.7 Regulamentação da Proteção Balística no Brasil (GRUPO A)

A aquisição e o uso de qualquer equipamento de proteção balística são Produtos Controlados pelo Exército (PCE) no Brasil.

QUADRO 7 – Relação de equipamento de proteção balística, produtos controlados pelo Exército

Aspecto	Requisito Legal
---------	-----------------

<b>Nível III-A</b>	Classificado como <b>produto de uso permitido</b> , mas sua aquisição e registro são controlados.
<b>Certificação Exigida</b>	O produto deve possuir o <b>Relatório Técnico Experimental (RETEx)</b> , emitido pelo CAEx (Centro de Avaliações do Exército), atestando a conformidade balística com as normas.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

O Exército Brasileiro (EB), através do Comando Logístico (COLOG) e da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), regula a fabricação e aquisição desses produtos: Exército Brasileiro (EB). Comando Logístico (COLOG). *Portaria COLOG nº 118, de 4 de outubro de 2019*. Dispõe sobre as normas para aquisição, registro, cadastro, transferência e porte de arma de fogo e o processo de blindagem de veículos. (Define o processo de produtos controlados, como o material balístico); e Exército Brasileiro (EB). *Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105)*. Legislação que estabelece as regras para a fiscalização de produtos como equipamentos de proteção balística, exigindo o Certificado de Registro (CR) e o Relatório Técnico Experimental (RETEx), emitido pelo CAEx (Centro de Avaliações do Exército).

### 3. DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta a análise detalhada das pesquisas realizadas nacionalmente a respeito da utilização ou não da maleta balística por diversas Casas Militares (C Mil), Gabinetes de Segurança Institucionais (GSI) ou órgãos que tenham as mesmas responsabilidades desses em seus estados.

Buscou-se de forma ampla verificar o panorama nacional, com levantamento feito estado a estado, os cenários para o seu emprego, com estudos sobre casos concretos e análises de prós e contras em cada evento, além de se aprofundar nos tipos de malas balísticas existentes, com suas corretas descrições e materiais.

Os protocolos ou procedimentos operacionais sugestionados são abordados nesta nota técnica, após considerações elaboradas pela prática dos agentes de segurança de autoridades e instalações com o equipamento.

#### 3.1 Panorama Nacional

A tabela abaixo ilustra o levantamento feito em contato com as unidades responsáveis pela proteção das autoridades em cada um dos estados:

QUADRO 8 – Uso de maleta balística por outras unidades de proteção de autoridades, no Brasil, 2025

UF	Utiliz a Maleta Balística	Amparo Legal
AC	Sim	Não
AL	Não	Não
AM	Não	
AP	sem resposta	
BA	Sim	Não
CE	Sim	Não
DF	Não	Não
ES	sem resposta	
GO	Sim	Não
MA	Sim	Portaria 281 - 21-05-2021 SENASP
MG	Sim	
MS	Sim	
MT	Sim	
PA	Sim	
PE	Não	

PE	Não	
PI	Sim	
PR	Sim. Em fase de licitação (Imbra)	Não
SE	Sem resposta	
SP	Sim	TR e ETP
RJ	Tem,mas não usa no momento.	
RO	Sim	TR e ETP
RR	Sem resposta	
RN	Sem resposta	
RS	Não	Não
SC	Não	Não
TO	Sim	
<b>Instituições Federais</b>		
FAB	Sim	Sigilo
EB	Sim	Sigilo
GSI - DF	Sim	Sigilo

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

Pode-se verificar que 05 Casas Militares não conseguiram responder em tempo hábil para a finalização da Nota Técnica.

Apesar deste contratempo, é possível identificar que 13 Casas Militares de diferentes estados fazem uso da maleta escudo balística, inclusive algumas estão em pleno processo de aquisição. Aquelas que indicaram não fazer uso (06) não informaram se por motivo técnico, ou com a justificativa feita após um estudo técnico sobre o assunto.

### 3.2 Cenários para utilização

O emprego da maleta balística como instrumento de proteção de autoridades em situações de atentado será apresentado com base em quatro casos internacionais: o atentado contra Donald Trump (Estados Unidos), o atentado contra Shinzo Abe (Japão), a tentativa de atentado contra Cristina Kirchner (Argentina) e o incidente envolvendo Fumio Kishida (Japão). Para delimitar a análise, será apresentado o contexto político de cada evento, o perfil dos autores e das vítimas, as reações das equipes de segurança e o papel da utilização ou não da maleta balística nessas ocorrências.

#### 3.2.1 Caso 1: Atentado Contra Donald Trump (Estados Unidos)

O atentado ocorreu em 13 de julho de 2024, num cenário de polarização política nos Estados Unidos, durante período eleitoral. Donald Trump era uma figura altamente polarizadora, com forte base de apoio. O atirador era um jovem do sexo masculino, com histórico de instabilidade e motivações alinhadas ao contexto de radicalização política.

A proteção era responsabilidade do Serviço Secreto dos Estados Unidos (USSS), que mantinha um esquema robusto, com planejamento prévio e protocolos definidos.

Durante pronunciamento público, disparos foram efetuados contra o protegido. A equipe reagiu imediatamente, cobrindo o protegido, evacuando e identificando a origem dos disparos. A prioridade foi retirar o protegido da linha de tiro usando cobertura humana.

O USSS não adota a maleta balística como padrão. A doutrina enfatiza que “a melhor defesa é impedir que o ataque ocorra”, seguida de evacuação rápida. Barreira estática manual é considerada de menor eficiência frente ao modelo norte-americano.

#### 3.2.2 Caso 2: Atentado Contra Shinzo Abe (Japão)

O atentado ocorreu em julho de 2022, durante discurso de campanha em Nara. Abe era figura de grande relevância política, internacionalmente reconhecida. O agressor, homem

de 41 anos, usou arma artesanal, motivado por ressentimentos pessoais contra uma organização religiosa associada a Abe.

O ambiente japonês, de campanhas com menor aparato de segurança e proximidade com público, influenciou o desenho da proteção, que se mostrou insuficiente diante da ameaça. Durante o discurso, o agressor aproximou-se pelas costas e disparou à curta distância. A reação da equipe foi tardia e pouco coordenada. O protegido sofreu ferimentos fatais, sendo que o tempo de resposta não foi suficiente para conter a agressão.

Houve uso da maleta balística, porém de forma descoordenada. O agente encarregado da utilização tenta, tardiamente, a abertura do dispositivo, mas não consegue abri-lo de forma eficiente. De acordo com o apresentado, percebe-se que a maleta balística tem utilidade limitada devido à curta distância, ângulo do ataque e a expertise do agente. Assim, a prioridade deveria ser barreira humana imediata, conforme padrões internacionais de proteção.

### *3.2.3 Caso 3: Tentativa de Atentado Contra Cristina Kirchner (Argentina)*

O episódio ocorreu em setembro de 2022, em frente à residência da então vice-presidente, durante ato político com aglomeração de apoiadores. Cristina Kirchner é figura polarizada, com base de apoio expressiva e elevada rejeição. O agressor, cidadão brasileiro residente na Argentina, tinha histórico de radicalização.

O ambiente apresentava contato físico próximo entre autoridade e público, aumentando risco de aproximação hostil.

O agressor apontou arma diretamente à vice-presidente e acionou o gatilho, que falhou. A equipe reagiu logo após, permitindo proximidade extrema antes de imobilização.

Não houve uso da maleta balística. A falha foi controle insuficiente do perímetro e contato próximo com o público. Em ataques corpo a corpo, sua relevância é limitada; barreiras humanas e distanciamento têm prioridade.

### *3.2.4 Caso 4: Incidente com Fumio Kishida (Japão, 2023)*

O incidente ocorreu em 15 de abril de 2023, durante campanha eleitoral, em Saikazaki (Wakayama). O evento sucedeu menos de um ano após assassinato de Shinzo Abe, elevando a preocupação com proteção de autoridades. O agressor lançou dispositivo cilíndrico (tipo pipe bomb).

Após a queda do artefato e pequena explosão, a equipe retirou Kishida do local. Um agente abriu uma maleta/bolsa balística, empregada como barreira móvel para proteção contra estilhaços e permitir deslocamento seguro até ponto protegido. A sequência demonstra: reconhecimento do artefato, contenção do autor e cobertura do protegido com maleta balística.

A maleta balística atuou como barreira complementar, não substituindo evacuação nem contenção. Difere de cenários com tiros a longa distância, sendo útil para proteção contra fragmentos e cobertura móvel imediata.

### *3.2.5 Conclusões atinentes aos estudos de caso apresentados*

O USSS prioriza: prevenção, controle de perímetro, neutralização da ameaça e evacuação rápida. Maleta balística é considerada de baixa prioridade, podendo ser usada quando não compromete mobilidade do protegido. O incidente Kishida ilustra uso situacional alinhado a esta doutrina.

A maleta balística oferece proteção adicional em cenários de média distância e tempo suficiente para posicionamento. Em ataques corpo a corpo ou curta distância, sua utilidade

é limitada. Deve ser vista como recurso complementar em sistema integrado de proteção. O sucesso da proteção depende principalmente de planejamento, antecipação de ameaças, controle do ambiente e capacidade de resposta. A maleta balística é um complemento situacional, não substituindo protocolos consolidados.

### 3.3 Tipos de malas balísticas existentes

A maleta balística, frequentemente denominada Maleta Escudo Executiva, é um equipamento de proteção individual (EPI) especializado, projetado para uso discreto por agentes de segurança na proteção de autoridades e dignitários. No Brasil, o padrão de proteção exigido para esse tipo de equipamento é o Nível III-A, que resiste a projéteis de armas curtas de alta energia.

A aquisição e comercialização desses produtos são estritamente regulamentadas pelo Exército Brasileiro (EB), exigindo certificações de desempenho, como o Relatório Técnico Experimental (RETEx) e conformidade com normas como a NIJ (*National Institute of Justice*) 0108.01.

#### 3.3.1 Fabricantes e Soluções no Mercado Nacional

As empresas abaixo são as principais fornecedoras e fabricantes de equipamentos de proteção balística (coletes e escudos) no Brasil, possuindo a capacidade técnica e as certificações necessárias para produzir ou fornecer a maleta escudo executiva Nível III-A.

##### 3.3.1.1 Grupo Inbra

O Grupo Inbra é apresenta publicamente um modelo específico de maleta balística executiva.

QUADRO 9 – Modelos de maleta balística Inbra, 2025

Característica	Detalhe Técnico (Maleta MAEX-INB/IIIA-EFS-II)
Nível de Proteção	III-A (Conforme NIJ 0108.01).
Ameaças Suportadas	Resistência a múltiplos impactos (Multi-Hit) contra calibres como .44 Magnum e 9 mm FMJ.
Funcionalidade	Design dissimulado como pasta executiva. Transforma-se em escudo balístico/antitumulto por sistema de liberação rápida.
Dimensões (Aprox.)	Fechada: 510 mm x 330 mm. Aberta (escudo): 510 mm x 1.000 mm.
Material Balístico	Polietileno de Ultra Alto Peso Molecular (UHMWPE) e Aramida.
Certificação	NIJ 0108.01 e homologação pelo Exército Brasileiro.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

##### 3.3.1.2 Glágio do Brasil

A Glágio oferece blindagem e proteção balística para Forças Armadas e de Segurança.

QUADRO 10 – Modelos de maleta balística Glágio, 2025

Categoria	Detalhes Técnicos e Certificações
Solução em Escudo	Fabricante de Escudos Balísticos Portáteis (Ex: modelo LWBS 3010) com proteção Nível III-A (NIJ 0108.01).
Proteção/Material	Resiste a .44 Magnum e 9 mm FMJ. Utiliza Polietileno de Ultra Alto Peso Molecular (UHMWPE) e compósitos avançados.
Certificações	Verificação conforme normas NIJ (0101.06 ou 0108.01) e certificado RETEx do Exército Brasileiro.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

### 3.3.1.3 Axxo Blindagem

Especializada em blindagem veicular e equipamentos táticos com foco em leveza e tecnologia.

QUADRO 11 – Modelos de maleta balística Axxo, 2025

<b>Categoria</b>	<b>Detalhes Técnicos e Certificações</b>
<b>Solução em Escudo</b>	Fornecer Escudos Balísticos Portáteis Nível III-A (NIJ 0108.01). Peso de um modelo portátil: aprox. 5,5 kg.
<b>Tecnologia</b>	Uso de UD UHMWPE e tecnologia Udura® para reduzir peso e aumentar a segurança.
<b>Certificações</b>	Conformidade com normas NIJ 0108.01 e ABNT NBR 15000. Possui ISO 9001 e registro no EB.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

### 3.3.1.4 TAMTEX

Marca com vasta experiência no fornecimento de coletes balísticos de alto desempenho para forças policiais.

QUADRO 12 – Modelos de maleta balística Tamtex, 2025

<b>Categoria</b>	<b>Detalhes Técnicos e Certificações</b>
<b>Solução Principal</b>	Foco em coletes balísticos dissimulados e ostensivos Nível III-A (Ex: linha Evolution). Não há detalhes públicos de maleta executiva.
<b>Proteção/Material</b>	Nível III-A contra .44 Magnum e 9mm. Utiliza 100% aramida e compósitos de alta qualidade.
<b>Certificações</b>	Segue as rigorosas normas de segurança e qualidade impostas pelo Exército Brasileiro e normas NIJ.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

### 3.3.1.5 QUARTZO Defense

Empresa com atuação em blindagem e equipamentos de proteção operacional e balística.

QUADRO 12 – Modelos de maleta balística Quartzo Defense, 2025

<b>Categoria</b>	<b>Detalhes Técnicos e Certificações</b>
<b>Solução Principal</b>	Fornecimento de Placas Balísticas e outros equipamentos táticos que cumprem o Nível III-A. Não há detalhes públicos de maleta executiva.
<b>Certificações</b>	Certificações de qualidade ISO 9001 e conformidade com normas NIJ (0101.04/06). Homologação RETEX do Exército Brasileiro.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

## 3.3.2 Regulamentação da Proteção Balística no Brasil

A aquisição e o uso de qualquer equipamento de proteção balística são Produtos Controlados pelo Exército (PCE).

QUADRO 13 – Resumo dos principais requisitos legais para aquisição de produtos controlados, 2025

<b>Aspecto</b>	<b>Requisito Legal</b>
<b>Nível III-A</b>	Classificado como produto de uso permitido, mas sua aquisição e registro são controlados.
<b>Autorização de Compra</b>	Empresas e órgãos de segurança devem solicitar autorização de compra junto à Polícia Federal ou Polícia Civil/DFPC (Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados), conforme o tipo de adquirente.
<b>Certificação Exigida</b>	O fabricante deve possuir o Certificado de Registro (CR) e o produto deve ter o Relatório Técnico Experimental (RETEX), emitido pelo CAEx (Centro de Avaliações do Exército),

	atestando a conformidade balística.
<b>Normas Técnicas</b>	A avaliação é baseada principalmente nas normas NIJ 0108.01 (para escudos e maletas), ABNT NBR 15000 e NT-SENASP nº 003/2021 (para coletes, que servem de base para os painéis).
<b>Validade</b>	A vida útil do material balístico (aramida/polietileno) é tipicamente de 5 a 6 anos, e o produto deve ser substituído após o vencimento, independentemente do uso.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

### 3.3.3 Especificações Técnicas para Aquisição de maleta balística usadas pela Casa Militar do Estado de São Paulo

O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Casa Militar, realizou um levantamento detalhado de requisitos para a aquisição de novas maletas/pastas balísticas.

QUADRO 14 – Especificações da maleta balística usada pela Casa Militar de São Paulo, 2025

Requisito	Detalhamento da Especificação
<b>Design e Configuração</b>	Maleta balística dissimulada em estilo Executivo. Deve converter-se em painel balístico dobrável.
<b>Painéis</b>	A maleta deve assemelhar-se a um único painel quando dobrada e a 03 (três) painéis quando implantada/aberta. Todos os três painéis devem ter o mesmo nível de proteção.
<b>Nível de Proteção</b>	Nível III-A. Deve cumprir a norma NIJ Standard 0108.01 (Standard for Ballistic Resistant Protective Materials).
<b>Dimensões (Maleta Aberta)</b>	Comprimento: $90 \pm 2$ cm. Largura: $45 \pm 2$ cm. Profundidade (Máx.): 05 cm.
<b>Peso Total</b>	Máximo 5.0 Kg, incluindo todos os acessórios e a tampa externa.
<b>Materiais</b>	Fibras de Polietileno de Alta Qualidade, Fibras de Ultra Alta Resistência de Aramida, Fibras Orgânicas de Alta Resistência ou material equivalente.
<b>Acabamento</b>	Couro 100% bovino com certificado de origem, completamente preta.
<b>Estrutura dos Painéis</b>	Cada camada deve ser do mesmo material, forma e tamanho, para manter uma espessura uniforme. Os painéis devem ser envoltos em tecido impermeável e selado pelo calor.

Fonte: Casa Militar de São Paulo, 2025.

### 3.3.4 Fabricantes e Soluções no Mercado Nacional

As empresas listadas abaixo são fornecedoras qualificadas de equipamentos de proteção balística (coletes e escudos) no Brasil, possuindo a capacidade técnica e as certificações necessárias (RETEX/NIJ) para produzir ou fornecer a maleta escudo executiva Nível III-A.

QUADRO 15 – Destaques nacionais, após comparação entre as marcas nacionais, 2025

Categoria	Fabricantes de Destaque no Mercado
<b>Produto Detalhado</b>	Grupo Inbra (Apresenta publicamente o modelo de Maleta Balística Nível III-A Estilo Pasta Executiva, modelo MAEX-INB/IIIA-EFS-II).
<b>Capacidade Técnica</b>	Glágio do Brasil, Axxo Blindagem, TAMTEX, QUARTZO Defense (Fornecem escudos e coletes balísticos Nível III-A, atestando a capacidade de fornecimento de soluções similares para autoridades).
<b>Materiais Comuns</b>	Polietileno de Ultra Alto Peso Molecular (UHMWPE) e Fibras de Aramida, em conformidade com as normas NIJ.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

### 3.3.5 Levantamento de Mercado e Aquisição feita pela Casa Militar de São Paulo

O Governo de São Paulo classificou os materiais como bens comuns, facilmente ofertados por diversas empresas e com características objetivamente especificadas. Dada a natureza comum e o valor total, a aquisição é considerada cabível por meio de pregão, conforme a Lei nº 14.133, 1º de abril de 2021.

O levantamento de mercado para a aquisição de 05 (cinco) unidades resultou nos seguintes valores de referência:

QUADRO 16 – Valores referenciais de mercado em 2025

Fornecedor	Valor Unitário	Valor Total (05 un.)
INBRA	R\$ 9.250,00	R\$ 46.250,00
ASOSEG	R\$ 11.250,00	R\$ 56.250,00
MC BRASIL	R\$ 19.500,00	R\$ 97.500,00
Valor Médio	R\$ 13.333,00	R\$ 66.666,00

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado nos sites especializados, 2025.

### 3.3.6 Regulamentação da Proteção Balística no Brasil

A aquisição e o uso de qualquer equipamento de proteção balística são Produtos Controlados pelo Exército (PCE) no Brasil.

QUADRO 17 – Resumo dos requisitos legais

Aspecto	Requisito Legal
Nível III-A	Classificado como <b>produto de uso permitido</b> , mas sua aquisição e registro são controlados.
Certificação Exigida	O produto deve possuir o <b>Relatório Técnico Experimental (RETEx)</b> , emitido pelo CAEx (Centro de Avaliações do Exército), atestando a conformidade balística com as normas.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

### 3.3.7 Especificações Técnicas para Aquisição de maleta balística usadas pela Casa Militar do Estado do Paraná

QUADRO 18 – especificações da maleta balística usada pela Casa Militar do Paraná, 2025

Requisito	Detalhamento da Especificação
Design e Configuração	Maleta balística dissimulada em estilo Executivo. Deve converter-se em painel balístico dobrável.
Painéis	A maleta deve assemelhar-se a um único painel quando dobrada e a 03 (três) painéis quando implantada/aberta. Todos os três painéis devem ter o mesmo nível de proteção.
Nível de Proteção	Nível III-A. Deve cumprir a norma NIJ Standard 0108.01 ( <i>Standard for Ballistic Resistant Protective Materials</i> ).
Dimensões (Maleta Aberta)	Comprimento: entre 35cm e 40cm, largura entre 45cm e 50cm, e profundidade máxima de 6cm
Peso Total	Máximo 5.3 Kg, incluindo todos os acessórios e a tampa externa.
Materiais	Fibras de Polietileno de alta qualidade, ou Aramida, ou material com resistência balística equivalente ou melhor, atingindo o nível IIIA e anti-fragmentos
Acabamento	Couro legítimo, cor preta
Estrutura dos Painéis	As camadas dos materiais que compõe os painéis balísticos deve ser disposto de modo que os três painéis tenham largura, comprimento e espessura iguais, pesos iguais e uniformidade de distribuição do material em toda a superfície.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

### 3.3.8 Levantamento de Mercado e Aquisição feita pelo Estado Paraná

Aquisição de 10 (dez) unidades de Proteção Balística do Tipo Maleta Executiva NÍVEL III-A – NIJ STD 0108.01, para atender as necessidades da Casa Militar do Paraná:

QUADRO 19 – Aquisição feita pela Casa Militar do Paraná

ITEM	DESCRIÇÃO	QNT	UN DE MEDIDA	VALOR MAX. UNITÁRIO	VALOR MAX. TOTAL

1	Proteção balística do tipo maleta executiva para uso dissimulado, classificado no nível de proteção balística III-A, de acordo com a norma técnica NIJ Standard 0108.01. material externo da maleta em couro	10	Unitário	R\$8.900,00	R\$89.000,00
---	--	----	----------	-------------	--------------

Fonte: Casa Militar do Paraná, 2025.

### 3.3.9 Regulamentação da Proteção Balística no Brasil

A aquisição e o uso de qualquer equipamento de proteção balística são Produtos Controlados pelo Exército (PCE) no Brasil.

QUADRO 20 – Resumo dos requisitos legais

Aspecto	Requisito Legal
<b>Nível III-A</b>	Classificado como produto de uso permitido, mas sua aquisição e registro são controlados.
<b>Certificação Exigida</b>	A empresa fornecedora deve apresentar o produto devidamente certificado e aprovado pelo Exército Brasileiro. Os certificados (Certificado de Conformidade ou RAT/ReTEEx) devem estar apostilados ao TR (Título de Registro) ou CR (Certificado de Registro).

Fonte: Casa Militar do Paraná, 2025.

### 3.3.10 Especificações Técnicas para Aquisição de maleta balística usada pela Casa Militar do Estado de Rondônia

O Governo do Estado de Rondônia, por meio da Casa Militar, identificou a necessidade de aquisição de maletas balísticas para substituição e ampliação do acervo existente, visando à manutenção de ferramentas eficazes de proteção para autoridades e agentes de segurança. Possui como finalidade apresentar um panorama detalhado dos modelos de maletas balísticas disponíveis no mercado, com base em levantamento realizado por meio de Termos de Referência, Propostas Comerciais e Notas de Empenho. O objetivo é fornecer subsídios técnicos e econômicos para decisões futuras de aquisição.

### 3.3.11 Descrição Técnica dos Requisitos

A análise baseou-se nas especificações contidas nos Termos de Referência da Casa Militar de Rondônia, as quais definem os requisitos mínimos de desempenho e composição das maletas balísticas. Os principais parâmetros técnicos são apresentados a seguir:

- a) Maleta balística dissimulada em estilo executivo, que se converte em painel balístico dobrável, conferindo proteção ao usuário;
- b) Painéis confeccionados em material de aramida de alta resistência, dispostos em lâminas e revestidos por tecido impermeável e selado por calor;
- c) Nível de proteção balística III-A, conforme norma NIJ Standard 0101.06;
- d) Estrutura ergonômica e portátil, tipo maleta executiva, com acabamento externo em material sintético resistente e de aparência discreta;
- e) Peso máximo aproximado de 5 kg, considerando todos os componentes e acessórios;
- f) Garantia mínima de 5 anos para o material balístico e 12 meses para defeitos de fabricação.

### 3.3.12 Levantamento de Mercado e Aquisição - Estado de Rondônia

Os materiais analisados enquadram-se na categoria de bens comuns, uma vez que são ofertados por diversas empresas especializadas no setor de segurança balística. Foram identificadas três propostas comerciais e uma nota de empenho, conforme tabela a seguir:

QUADRO 21 – Aquisição feita pela Casa Militar do Paraná

Fornecedor	Modelo	Nível Balístico	Preço Unitário (R\$)	Quantidade	Valor Total (R\$)
INBRA	MAEX-INB-001/19	III-A	17.573,00	4	70.292,00
J F A de Morais Engenharia	INBRA Nível III-A	III-A	18.626,53	4	74.506,12
MPRO – Nota de Empenho	INBRA Nível III-A	III-A	8.780,00	3	26.340,00

Fonte: Casa Militar do Paraná, 2025.

### 3.3.13 Análise Comparativa

A análise dos preços demonstra variação significativa entre os valores propostos nas ofertas comerciais e o valor efetivamente empenhado pelo Ministério Público de Rondônia. As propostas apresentaram valores unitários entre R\$ 17.573,00 e R\$ 18.626,53, enquanto o empenho foi registrado no valor unitário de R\$8.780,00. Tal discrepância pode ser explicada por fatores como negociação direta, condições comerciais diferenciadas, variações de especificação técnica, ou distinções entre processos licitatórios e aquisições diretas.

Sendo assim, conclui-se que o mercado nacional de maletas balísticas embora existam empresas atuantes no ramo de material bélico e blindagem, ocorre a exclusividade de fabricação do equipamento específico “maleta balística” pela empresa INBRATERRESTRE IND E COMÉRCIO DE MATERIAIS DE SEGURANÇA LTDA como única empresa fabricante e fornecedora no país de escudo balístico do tipo maleta executiva – nível III-A\_NIJ STD 0108.01: Blindagem balística opaca, Nível III-A (NU STD-0108.01), modelo MAEX-INB-001/19. RETEX N° 3548/2022, conforme declaração de exclusividade emitida pelo Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa – SIMDE.

## 4. PROTOCOLOS OU PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PARA O SEU USO

### Procedimento Operacional Padrão (POP): Uso da Pasta Balística na Proteção de Autoridades

Adiante, propõe-se um protocolo operacional padrão para o uso de maleta balística pela Casa Militar da Secretaria do Gabinete de Segurança Institucional do Estado do Rio de Janeiro.

#### 4.1. Objetivo

De acordo com o DECRETO ESTADUAL N° 47.443 DE 07 DE JANEIRO DE 2021, Art. 1º, o Gabinete de Segurança Institucional do Governo do Estado do Rio de Janeiro (GSI-RJ) tem por finalidade: “a) Zelar pela segurança pessoal do Governador, do Vice-Governador e de seus respectivos familiares, bem como pela proteção das instalações dos Palácios e residências oficiais;”

Sendo assim, este procedimento operacional padrão visa estabelecer a rotina padronizada para o porte, desdobramento e uso tático da pasta balística (maleta balística de desdobramento rápido) pelos agentes de proteção de autoridade, visando garantir a máxima eficácia na proteção do dignitário (VIP) contra ameaças balísticas e de agressão física,

oferecendo dessa forma uma prestação de serviço mais segura, confiável e eficiente.

## **4.2. Aplicação**

A aplicação deste POP abrange todas as fases da operação, incluindo o planejamento, deslocamento, execução e retorno da missão, devendo ser observadas as orientações sempre que houver a necessidade de utilização do referido equipamento.

A pasta balística é um item comum dentre os equipamentos de segurança pessoal no que se refere à segurança de autoridade, sendo um equipamento adicional para defesa.

### *4.2.1. Quando e como usar:*

A pasta balística é utilizada principalmente por agentes de segurança na proteção de autoridades em destaque ou por pessoas que necessitam de proteção pessoal em ambientes públicos. Ela é necessária em locais onde um colete balístico ostensivo ou um escudo maior não seriam apropriados ou chamariam atenção.

### *4.2.2. Quando aplicar:*

a) Proteção a dignitários: item integrante do conjunto tático das equipes de segurança pessoal e de proteção de autoridades, destinado a oferecer proteção adicional, sem comprometer agilidade e mobilidade.

b) Situações de risco iminente: em casos de ataque surpresa ou ameaça à pessoa protegida, a pasta deve ser empregada como primeira linha de proteção improvisada, funcionando como escudo.

c) Ambientes discretos: ideal para locais onde coletes externos ou escudos chamariam atenção, sendo indicada para deslocamentos urbanos e locais públicos que exigem discrição.

### *4.2.3. Como aplicar:*

O uso deve ser feito em ação rápida e reativa. Ao identificar ameaça, empunhar a pasta à frente do tronco, entre o agressor e o protegido. Manter os cotovelos juntos ao corpo para estabilidade e utilizar as duas mãos na alça. Durante o deslocamento, mover-se lateralmente, mantendo a pasta entre a ameaça e o dignitário. Após o impacto, reavaliar a ameaça e adotar os procedimentos para evacuação e cobertura.

Alguns modelos possuem painéis extensíveis e alças de fixação, devendo esses mecanismos serem treinados regularmente para garantir tempo de reação e firmeza no posicionamento.

## **4.3. Responsabilidades**

### *4.3.1. Chefe da equipe:*

Garantir que o equipamento esteja disponível, que os agentes estejam treinados e fiscalizar o fiel cumprimento deste POP.

### *4.3.2. Agente de proteção de autoridade:*

Portar e manter o equipamento em condições de uso imediato, executar o desdobramento e o uso tático conforme treinamento.

### *4.3.3. Dignitário (VIP):*

Cooperar com as instruções do agente de proteção de autoridade em caso de ameaça.

## **4.4. Definições**

a) Pasta balística: dispositivo de proteção disfarçado, com aparência de maleta ou pasta executiva, que se desdobra rapidamente para formar um escudo balístico, utilizados por agentes de segurança para proteger dignitários contra projéteis.

b) Nível de proteção: A pasta balística geralmente tem nível de proteção especificados por normas da NIJ (National Institute of Justice) a nível IIIA ou superior, conforme especificação. Esse nível de proteção é projetado para resistir a disparos de projéteis de diversos calibres. Esse nível é o recomendado considerando os níveis de ameaças comercializadas e de uso permitido no Brasil. Proporcionando cobertura balística de forma ágil e eficaz assegurando a proteção necessária para atender as dinâmicas da atividade de proteção à autoridade.

c) Dignitário (VIP) / Principal: a pessoa sob proteção da equipe de segurança a quem será destinado o uso da maleta balística.

d) Desdobramento rápido: ação de abrir a pasta soltando apenas uma das alças de transporte, transformando-a em escudo de proteção balística, em poucos segundos.

## **4.5. Procedimentos operacionais**

### *4.5.1. Antes da missão (preparação do equipamento):*

a) Inspeção: o agente designado deve realizar uma inspeção minuciosa no equipamento antes de cada missão, verificando se não há danos estruturais, desgaste do material, comprometimento das costuras, validade dos painéis balísticos e condições gerais de limpeza e manutenção. Qualquer irregularidade deve ser comunicada imediatamente ao chefe da equipe.

b) Posicionamento: a pasta deve ser carregada de forma ergonômica e estratégica, permitindo o desdobramento imediato sem necessidade de ajustes complexos, garantindo que o agente consiga acioná-la com apenas uma das mãos, caso necessário.

c) Briefing: a partir da divulgação da ordem de serviço, o agente responsável pelo porte da pasta balística deve estar ciente de sua responsabilidade. Ademais, no briefing pré-missão, o chefe de equipe deve certificar-se de que o agente está ciente de sua posição, reforçando, dessa forma, o papel tático do equipamento no esquema de segurança e orientando sobre possíveis pontos críticos da operação.

### *4.5.2. Durante a missão (porte e prontidão):*

a) Discrição: a pasta deve ser portada de maneira discreta, natural e compatível com o ambiente, evitando atitudes que chamem atenção ou revelem antecipadamente sua função tática.

b) Proximidade: o agente portador deve manter posicionamento que permita interposição imediata entre o dignitário e uma eventual ameaça, permanecendo atento ao fluxo de pessoas, rotas de fuga e pontos vulneráveis.

c) Estado de alerta: a alça, trava ou mecanismo de abertura deve permanecer pré-posicionado, de modo que o desdobramento seja instantâneo e sem hesitações caso seja identificada uma situação de risco iminente.

### *4.5.3. Em caso de ameaça (desdobramento e uso tático):*

a) Identificação da ameaça: ao perceber risco, o agente deve rapidamente se colocar entre o dignitário e o agressor, posicionando o escudo balístico como barreira primária de proteção.

b) Ação tática: emitir comando de voz forte e claro, como “AMEAÇA!” ou “ARMA!”, visando reduzir a exposição do dignitário e da equipe, além de desestabilizar a ação do agressor.

c) Desdobramento: acionar o mecanismo de abertura de forma firme e imediata, mantendo o escudo diretamente alinhado à direção percebida da ameaça.

d) Proteção e extração: após interpor o escudo, conduzir o dignitário para área segura previamente definida, sem perder a orientação visual da ameaça, mantendo a superfície balística sempre voltada ao risco.

e) Ação da equipe: os demais integrantes devem executar as manobras táticas previstas nos protocolos de resposta, como contenção, neutralização, isolamento do local ou retirada total do grupo, conforme a situação.

#### 4.5.4. Após o uso:

a) Verificação: realizar inspeção completa da pasta balística após a ocorrência, verificando impactos, deformações ou qualquer dano causado durante o uso.

b) Registro: caso haja perfuração ou impacto balístico, retirar imediatamente o equipamento de serviço e catalogá-lo como elemento de prova, preservando sua cadeia de custódia.

c) Substituição: se constatado qualquer dano que comprometa sua eficiência, providenciar a substituição imediata do equipamento, garantindo disponibilidade para futuras missões.

d) Relatório: registrar todos os detalhes do uso no relatório de ocorrência da missão, incluindo circunstâncias, tempo de resposta, procedimentos adotados e resultados obtidos, para fins de documentação, análise e aperfeiçoamento operacional.

## 4.6. Treinamento

O propósito da segurança de autoridades é reduzir (mitigar) e responder ao risco de atos criminosos como: roubo, espionagem, sabotagem, sequestro, assassinato, ou outro ato indesejável, através do aprimoramento de medidas de segurança planejadas e executadas por profissionais capacitados, com o objetivo de lhe propiciar segurança e proteção para o exercício das suas atribuições. Para que esse mister seja atingido, devemos:

a) Promover treinamento periódico: todos os agentes devem participar de treinamento prático a cada (definir periodicidade – ex.: 6 meses), isso visa padronizar os principais procedimentos realizar os pelos agentes em serviço;

b) Cuidar da Manutenção: inspeção regular pelo setor de logística; envio para reparo ou descarte quando necessário;

c) Descarte: seguir legislação vigente para materiais balísticos controlados, ou seja, respeitar a validade definida por norma técnica específica de materiais controlados pelo Exército Brasileiro ex: (NBR 15.000 da ABNT).

## 4.7. Manutenção

**4.7.1. Limpeza:** Não lave na máquina nem mergulhe em água. As placas e painéis balísticos perdem eficiência se forem molhados. Limpeza externa (capa): Retire os painéis balísticos antes de lavar a capa. Lave apenas a capa de tecido com água fria e sabão neutro. Seque à sombra e nunca use secadora ou ferro quente. Limpeza dos painéis balísticos: Use pano levemente umedecido (com água e sabão neutro). Seque naturalmente, à sombra e em local ventilado. Nunca exponha diretamente ao sol ou calor intenso.

**4.7.2. Armazenamento:** Guarde a pasta em local seco, fresco e ventilado. Evite dobrar, enrolar ou comprimir os painéis balísticos — isso pode danificar as fibras internas. Não apoie objetos pesados sobre ela.

**4.7.3. Inspeção e validade:** Verifique rasgos, furos, deformações ou áreas ressecadas.

Qualquer dano pode comprometer a proteção. Cheque a data de validade (geralmente de 5 a 10 anos, dependendo do fabricante e do material). Se a pasta sofrer impacto de projétil ou queda forte, substitua o painel afetado, mesmo que não haja dano aparente.

**4.7.4. Cuidados adicionais:** Evite contato com produtos químicos, solventes, óleo, combustível ou alvejantes. Não modifique, corte ou costure os painéis. Mantenha o número

de série e etiqueta de identificação intactos — são importantes para controle e garantia. **Nota:** Este POP não substitui o treinamento específico de proteção executiva/VIP e deve ser complementado pelas doutrinas táticas da instituição.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo desta Nota Técnica evidencia que a proteção de autoridades demanda abordagem metodológica multidimensional, integrando medidas preventivas, inteligência, protocolos táticos e equipamentos especializados. A maleta balística, quando avaliada dentro deste ecossistema, se apresenta como solução adicional apta a reforçar a barreira temporária de proteção inicial em contextos de alta imprevisibilidade.

O estudo demonstrou que, em ataques contra dignitários, a vantagem decisória inicial reside no agressor, especialmente em situações de curta distância e reduzida janela de reação. A lógica de emprego da maleta balística está diretamente vinculada à etapa crítica entre a percepção inicial de ameaça e o início da resposta armada eficaz pelos agentes de segurança responsáveis pela proteção.

Nesse sentido, a maleta balística não deve ser compreendida como substituto de coletes, escudos ou blindagens veiculares, mas como dispositivo complementar destinado a mitigar os impactos do primeiro disparo, reduzindo probabilidade de letalidade imediata e ampliando a capacidade de transição segura para procedimentos de evacuação e contra engajamento tático.

A aplicação operacional da maleta balística demonstra maior valor em cenários de curta exposição, ambientes sensíveis, deslocamentos urbanos, eventos formais com limitação de ostentação e situações em que a dissimulação seja fator crítico para não comprometer a segurança estratégica do protegido. Sua adoção precisa ser orientada por critérios de análise de risco e não por uso genérico ou indiscriminado.

Além disso, a avaliação normativa evidencia que a maleta balística está inserida no universo dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro (PCE), o que demanda observância obrigatória a requisitos formais de conformidade balística, com destaque para a certificação RETEx e para a aderência às referências internacionais NIJ e STANAG. Essa conformidade técnico-normativa é elemento indispensável para garantir previsibilidade de desempenho, rastreabilidade e validação científica dos materiais empregados na proteção.

Do ponto de vista operacional, a eficácia da maleta balística depende diretamente de treinamento específico, repetição prática periódica e protocolos claros de apresentação, uma vez que seu valor tático reside primordialmente no tempo de acionamento. Não basta possuir o equipamento — é necessário que o operador seja capaz de convertê-lo em barreira útil em frações de segundo, sob estresse fisiológico elevado e sob estímulo surpresa, condição dominante nos cenários reais de agressão contra dignitários.

A literatura especializada analisada demonstra convergência no entendimento de que o primeiro disparo em um ataque direcionado possui a maior probabilidade de produzir resultado letal, especialmente em distâncias curtas e em ambientes com alta densidade humana. Nesse contexto, a maleta balística atua como mitigador inicial de dano, absorvendo energia cinética em momento crítico e permitindo que a equipe transite para medidas de contra resposta estruturada, sem que o agressor maximize sua vantagem temporal inicial.

A interpretação comparada de eventos reais de atentados internacionais reforça que o emprego da maleta balística apresenta maior valor agregado quando utilizado em situações de ameaça ainda em fase inicial, antes de estabilização do agressor ou da consolidação de dominância posicional do ataque. Em cenários em que a agressão já se encontra totalmente

instalada, ou em ataques corpo a corpo com arma de fogo em curtíssimo alcance, sua contribuição torna-se limitadora, predominando a necessidade de intervenção física direta da equipe de segurança.

Aspectos logísticos e de manutenção são igualmente determinantes para a utilidade operacional da maleta balística: inspeções periódicas, controle de validade dos painéis, cadeia de custódia para equipamentos danificados e procedimentos claros para substituição após impacto ou suspeita de comprometimento preservam a confiança tática no material e garantem conformidade com requisitos do fabricante e do EB.

Do ponto de vista institucional, a maleta balística somente cumpre seu papel quando integrada ao sistema de proteção executiva como um elemento complementar dentro da matriz doutrinária de segurança. Ela não deve ser tratada isoladamente como “solução central” ou “solução primária”, mas como instrumento específico dentro de arquitetura mais ampla, articulada com inteligência, antecipação, planejamento, controle de perímetro, análise de risco contínua e sincronização de resposta.

Dessa forma, a decisão de empregar ou não a maleta balística em determinada operação deve sempre considerar o equilíbrio entre descrição, mobilidade, tempo de acionamento e previsibilidade de ameaça, evitando o risco de superdependência tecnológica ou falsa sensação de invulnerabilidade. A escolha adequada do recurso tático deve ser orientada pela natureza do evento, histórico de risco, perfil do protegido e nível de liberdade operacional disponível para a equipe.

Conclui-se, portanto, que a maleta balística representa relevante instrumento complementar na proteção de autoridades, desde que empregada com fundamento técnico, alinhamento normativo, inserção doutrinária coerente e treinamento contínuo. Sua utilidade está na mitigação do impacto inicial e não na substituição de sistemas primários de proteção, devendo ser compreendida como recurso adicional dentro do ecossistema integrado de defesa do dignitário e não como solução autossuficiente.

## REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 15000**: Coletes à prova de balas – Requisitos e métodos de ensaio. Rio de Janeiro, 2005.
- BBC NEWS BRASIL. **Atentado contra Donald Trump**: agente do Serviço Secreto reage. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese>. Acesso em: 7 nov. 2025.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Portarias e diretrizes para equipamentos de proteção balística**. Brasília, 2018.
- CASA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Manual de segurança institucional**: proteção de altas autoridades. Belo Horizonte, 2021.
- CASA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ. **Procedimentos de proteção de autoridades e dignitários**. Curitiba, 2022.
- COONEY, T. **Executive protection operations**. International Security Press, 2021.
- EXÉRCITO BRASILEIRO. Comando Logístico. Portaria COLOG nº 118, de 4 de outubro de 2019.
- FERREIRA, A. R.; SANTOS, L. P. **Segurança de autoridades**: protocolos e boas práticas. São Paulo: Atlas, 2019.
- GLADWELL, M. **Talking to strangers**: what we should know. New York: Little, Brown and Company, 2016.

- HALPERN, D. **Reaction time and armed response in close-range conflict situations.** Journal of Tactical Behavior Studies, v. 4, n. 2, p. 45–59, 2015.
- MARTINS, J. R. **Proteção executiva: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2021.
- MENDONÇA, R. **Segurança de autoridades no Brasil: fundamentos e prática.** São Paulo: Editora Segurança Pública, 2014.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Projeto de Norma Técnica SENASP nº 003/2021: **Coletes de proteção balística.** Brasília, 2021.
- NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE. **NIJ Standard 0101.07:** Ballistic Resistance of Body Armor. Washington, D.C., 2020.
- NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE. **NIJ Standard 0108.01:** Ballistic Resistant Protective Materials. Washington, D.C., 1985.
- NHK WORLD JAPAN. **Atentado contra Shinzo Abe:** análise do ataque e falhas de segurança. Disponível em: <<https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/pt/>>. Acesso em: 7 nov. 2025.
- ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. STANAG 2920: Ballistic test method for personal armor. Bruxelas, 2019.
- THE GUARDIAN. **Dispositivo explode próximo ao primeiro-ministro Fumio Kishida.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xxxxxx>> . Acesso em: 7 nov. 2025.
- UNITED STATES SECRET SERVICE. **Protective Operations Field Guide.** Washington, D.C., 2020.
- YOUTUBE. **Vídeo do atentado a Donald Trump.** Disponível em: <<https://youtu.be/hb5xq8T1BJQ>>. Acesso em: 7 nov. 2025.
- YOUTUBE. **Vídeo do atentado a Shinzo Abe.** Disponível em: <[https://youtu.be/lwSJli\\_yRg?si=mGHC5\\_FjAgB2d1Jv](https://youtu.be/lwSJli_yRg?si=mGHC5_FjAgB2d1Jv)>. Acesso em: 7 nov. 2025.
- YOUTUBE. **Vídeo da tentativa de atentado a Cristina Kirchner.** Disponível em: <[https://youtu.be/MGxMWR5rFwM?si=iPZtEpfKszC\\_JNil](https://youtu.be/MGxMWR5rFwM?si=iPZtEpfKszC_JNil)>. Acesso em: 7 nov. 2025.
- YOUTUBE. **Vídeo 01 da tentativa de atentado a Fumio Kishida.** Disponível em: <[https://youtu.be/YLW5zjkiK\\_k?si=04W0HIA9OZtQTctf](https://youtu.be/YLW5zjkiK_k?si=04W0HIA9OZtQTctf)>. Acesso em: 7 nov. 2025.
- YOUTUBE. **Vídeo 02 da tentativa de atentado a Fumio Kishida.** Disponível em: <[https://youtu.be/g4m1zl\\_Xjqs?si=nluNFF4n\\_9yoQqyv](https://youtu.be/g4m1zl_Xjqs?si=nluNFF4n_9yoQqyv)>. Acesso em: 7 nov. 2025.

**IMPLANTAÇÃO DE SALAS DE AUDIÊNCIA VIRTUAIS PARA  
PROCEDIMENTOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO  
ÂMBITO DA SEPM: normatização e padronização**

**IMPLEMENTATION OF VIRTUAL COURTROOMS FOR DISCIPLINARY  
ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND PROCESSES WITHIN SEPM:  
NORMATIZATION AND STANDARDIZATION**

**AUTORES**

**RICARDO DE ALENCAR ARGUELLES  
LEONARDO REZENDE BRANDÃO  
ANA CAROLINA CARNEIRO PICCOLO  
ROBERTO PEREIRA CALÇADO**

**RESUMO**

O artigo discute a necessidade de regulamentação das salas de audiência virtuais nos procedimentos e processos administrativos disciplinares da Secretaria de Estado da Polícia Militar (SEPM). Destaca a insegurança jurídica e as inconformidades existentes no uso atual das tecnologias, propondo diretrizes que garantam a eficiência e a legalidade da estruturação dessas audiências. A pesquisa envolve uma análise qualitativa de perfil jurídico-sociológico e raciocínio indutivo-dedutivo. Utiliza as técnicas de pesquisa teórica de revisão bibliográfica e análise documental. As fontes primárias são os dados coletados em entrevistas semiestruturadas. As secundárias são livros, artigos e documentos elaborados sobre o tema. Os objetivos específicos buscam contextualizar a videoconferência no processo jurisdicional brasileiro, investigar os aspectos legais sobre a videoconferência, analisar os pontos negativos e favoráveis para sua implementação, normatizar as salas de audiência virtual em procedimentos e processos disciplinares e especificar etapas detalhadas para adequação e implantação. Conclui-se pela viabilidade de implementação das salas de audiências virtuais na (SEPM), controladas pela Corregedoria Geral da Polícia Militar, para emprego em situações excepcionais devidamente motivadas.

**Palavras-chave:** Videoconferência; Processo administrativo disciplinar; Investigação; Polícia Militar

**ABSTRACT**

The article discusses the need to regulate virtual courtrooms in the investigations and disciplinary administrative proceedings of the State Secretariat for the Military Police (SEPM). It highlights the legal uncertainty and non-conformities that exist in the current use of technology, proposing guidelines that guarantee the efficiency and legality of structuring these hearings. The research involves a qualitative analysis with a legal-sociological profile and inductive-deductive reasoning. It uses the theoretical research techniques of bibliographical review and documentary analysis. The primary sources are the data collected in semi-structured interviews. Secondary sources are books, articles and documents on the subject. The specific objectives seek to contextualize videoconferencing in the Brazilian judicial process, investigate the legal aspects of videoconferencing, analyze the negative and favorable points for its implementation, standardize virtual courtrooms in disciplinary procedures and processes and specify detailed steps for adaptation and

implementation. The conclusion is that it is feasible to implement virtual courtrooms in the (SEPM), controlled by the Military Police Internal Affairs Department, for use in duly motivated exceptional situations.

**Keywords:** Videoconferencing. Disciplinary administrative proceedings. Investigation. Means of obtaining evidence. Military Police.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a viabilidade da adoção de salas de audiência virtual, com objetivo geral de fomentar sua normatização e padronização, para oitivas processuais administrativas no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Procurando fixar procedimentos e padronizações de tecnologias a serem empregadas, com foco na otimização dos trâmites administrativos, objetivando reduzir a insegurança jurídica e irregularidades que podem ser levantadas contra a legalidade dos atos processuais e suas degravações<sup>1</sup>.

Com o propósito específico de contextualizar a videoconferência no processo jurisdicional brasileiro e de apurar os aspectos legais sobre a videoconferência, visa-se otimizar pontos desfavoráveis e favoráveis a sua implementação, e normatizar as salas de audiência virtual para uso em procedimentos e processos administrativos disciplinares, especificando etapas detalhadas para adequação e implantação no âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM).

A pesquisa justifica-se, em função do dinamismo dos avanços tecnológicos, permitindo que a Administração Pública garanta os direitos fundamentais das partes e aja com celeridade e economicidade na realização dos processos e procedimentos, nos casos excepcionais, superando as dificuldades existentes atualmente. A implantação da tecnologia, em âmbito administrativo, será realizada de forma a demonstrar sua real eficácia, como meio adequado de superação e ao mesmo tempo uma ferramenta que permita resguardar a validade dos atos administrativos, preservando os direitos das partes e da sociedade.

A metodologia empregada é a qualitativa de perfil jurídico-sociológico, com raciocínio indutivo-dedutivo. Utilizam-se as técnicas de pesquisa teórica de revisão bibliográfica e análise documental. As fontes primárias são os dados coletados em entrevistas semiestruturadas realizadas na Corregedoria Geral da Polícia Militar (CGPM), Diretoria Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações (DGTIC) e Unidade Prisional da Polícia Militar (UPPMERJ), acerca das legislações e informações. As secundárias são livros, artigos e documentos elaborados sobre o tema.

Assim, a primeira seção trata do processo de evolução histórica das leis e atos normativos sobre o tema, que permitiram a implementação da videoconferência nas audiências dos processos judiciais e administrativos. Na segunda seção analisam-se os pontos favoráveis e contrários à implantação das salas de audiência virtuais. Por fim traça-se um panorama atual do aparato tecnológico e administrativo necessários para implementação do projeto na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, tendo como base de implantação a Unidade Prisional da Polícia Militar, para futura extensão a todas as unidades. Enfim, conclui-se propondo diretrizes básicas para a normatização das salas virtuais como instrumentos de realização de procedimentos e processos disciplinares na SEPM, bem como sua implementação tecnológica.

### **1.1 O contexto da adoção da videoconferência no processo jurisdicional brasileiro**

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, incisos, LIV, LV, LXXVIII e art. 37 consagrou os princípios da legalidade, da eficiência, da celeridade processual, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, que justificam a utilização dos meios necessários em prol da cidadania e da justiça, bem como a necessidade de se buscar isonomia, segurança jurídica, uniformização dos precedentes da Administração, conforme preconiza o art. 30 e seu parágrafo único, ambos do Dec.-Lei nº 4.657/42, Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, fazendo com que o Estado Administração buscasse meios de se dar efetividade aos ditames constitucionais e legais, a fim de se diminuir os gastos públicos e ao mesmo tempo garantir os direitos fundamentais dos envolvidos.

É nesse contexto que se observa a adoção da videoconferência no processo jurisdicional no Brasil. Remonta-se a inovação trazida pela Lei nº 10.792 de 01 de dezembro de 2003, que deu nova redação ao art. 185 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, passando a permitir que o interrogatório do réu detido seja conduzido nas instalações do estabelecimento prisional, poupando o deslocamento até a sede do tribunal. A exigência legal para realização deste procedimento era de que o estabelecimento prisional dispusesse de sala própria, para a realização do referido ato processual, a garantia de segurança do juiz e auxiliares, a presença do defensor e da publicidade do ato. A referida lei, para a sua época, inovou quanto à possibilidade de realização do interrogatório no próprio presídio, mas não tratou especificamente da videoconferência.

O Estado de São Paulo por meio da Lei Estadual nº 11.819 de 05 de janeiro de 2005 tentou implantar, de maneira pioneira, o interrogatório virtual no Brasil. Todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar o HC 90.900/SP, reconheceu a inconstitucionalidade da lei por vício formal de iniciativa, em razão da competência exclusiva da União para legislar sobre matéria processual penal.

Nada obstante a isso, mesmo na ausência de uma lei federal, houve juízos, à época, que passaram a realizar videoconferências para o interrogatório do réu. Neste caso, o Relator da Segunda Turma do STF, Ministro Cezar Peluso ao julgar o HC 88.914/SP ao argumentar sobre a legalidade do interrogatório por videoconferência, decidiu que não havendo previsão legal válida no ordenamento jurídico vigente à época o ato processual, no caso o interrogatório penal realizado mediante videoconferência seria absolutamente nulo, sobretudo, quando tal forma fosse determinada sem motivação. Mas, no relatório buscou traçar critérios para que uma futura lei acerca da matéria fosse considerada constitucional.

Atento a decisão prolatada pelo STF, o Senador Aloizio Mercadante, propôs o projeto de lei do senado (PLS) nº 679, de 2007, com o escopo de superar as lacunas do ordenamento jurídico brasileiro relativas à videoconferência, respeitando-se, assim, o devido processo legal, para nos casos excepcionais, possibilitar o uso da videoconferência não só para a realização do interrogatório do réu preso, mas também para tomada de depoimento da testemunha presa e da que reside em outra comarca, tornando desnecessária, neste último caso, a carta precatória.

No que tange aos aspectos legais, o projeto de lei ao adequar-se à decisão do STF buscou estabelecer as hipóteses excepcionais de aceitação do sistema de videoconferência com base na redação antiga do art. 312 do CPP<sup>2</sup>, que trata da prisão preventiva. Pois, a regra é a realização

O PLS nº 679, de 2007 buscou trazer critérios objetivos que orientassem a decisão do magistrado a serem explicitados sempre que necessário o uso da videoconferência. Somando-se a edição da Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008, que alterou o art. 400 do

CPP<sup>3</sup>, para: a) garantir ao acusado o direito de acompanhar todos os atos da audiência única de instrução e julgamento; b) estabelecer que a juntada da carta precatória deva ser feita antes da referida audiência, que, por sua vez, não terá sua realização suspensa em caso de não-devolução da precatória, salvo em caso de comprovado prejuízo para uma das partes. Dessa forma, o referido projeto de lei resultou na edição da Lei n.º 11.900, de 8 de janeiro de 2009 que alterou o art. 185, o art. 222 do CPP e acrescentou o art. 222-A no referido diploma legal, passando a trazer critérios objetivos no art. 185, §1º e §2º, incisos I ao IV do CPP:

Art. 185. [...]

§ 1º O interrogatório do réu preso será realizado, em sala própria, no estabelecimento em que estiver recolhido, desde que estejam garantidas a segurança do juiz, do membro do Ministério Público e dos auxiliares bem como a presença do defensor e a publicidade do ato.

§ 2º Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou a requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades:

- I. - Prevenir risco à segurança pública, quando exista fundada suspeita de que o preso integre organização criminosa ou de que, por outra razão, possa fugir durante o deslocamento;
- II. - Viabilizar a participação do réu no referido ato processual, quando haja relevante dificuldade para seu comparecimento em juízo, por enfermidade ou outra circunstância pessoal;
- III. - Impedir a influência do réu no ânimo de testemunha ou da vítima, desde que não seja possível colher o depoimento destas por videoconferência, nos termos do art. 217 deste Código;
- IV. - Responder à gravíssima questão de ordem pública.

§ 3º Da decisão que determinar a realização de interrogatório por videoconferência, as partes serão intimadas com 10 (dez) dias de antecedência.

§ 4º Antes do interrogatório por videoconferência, o preso poderá acompanhar, pelo mesmo sistema tecnológico, a realização de todos os atos da audiência única de instrução e julgamento de que tratam os arts. 400, 411 e 531 deste Código.

§ 5º Em qualquer modalidade de interrogatório, o juiz garantirá ao réu o direito de entrevista prévia e reservada com o seu defensor; se realizado por videoconferência, autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.

<sup>3</sup> Cf. CPP, art. 400. Na audiência de instrução e julgamento, a ser realizada no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, proceder-se-á à tomada de declarações do ofendido, à inquirição das testemunhas arroladas pela acusação e pela defesa, nesta ordem, ressalvado o disposto no [art. 222 deste Código](#), bem como aos esclarecimentos dos peritos, às acareações e ao reconhecimento de pessoas e coisas, interrogando-se, em seguida, o acusado. (redação Lei 11.719 de 2008)

fica também garantido o acesso a canais telefônicos reservados para comunicação entre o defensor que esteja no presídio e o advogado presente na sala de audiência do Fórum, e entre este e o preso.

§ 6º A sala reservada no estabelecimento prisional para a realização de atos processuais por sistema de videoconferência será fiscalizada pelos corregedores e pelo juiz de cada causa, como também pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 7º Será requisitada a apresentação do réu preso em juízo nas hipóteses em que o interrogatório não se realizar na forma prevista nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 8º Aplica-se o disposto nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º deste artigo, no que couber, à realização de outros atos processuais que dependam da participação de pessoa que esteja presa, como acareação, reconhecimento de pessoas e coisas, e inquirição de testemunha ou tomada de declarações do ofendido.

§ 9º Na hipótese do § 8º deste artigo, fica garantido o acompanhamento do ato processual pelo acusado e seu defensor.” (NR)

[Art. 222.](#) [...]

§ 1º [\(VETADO\)](#)

§ 2º [\(VETADO\)](#)

§ 3º Na hipótese prevista no caput deste artigo, a oitiva de testemunha poderá ser realizada por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, permitida a presença do defensor e podendo ser realizada, inclusive, durante a realização da audiência de instrução e julgamento.” (NR)

[Art. 222-A.](#) As cartas rogatórias só serão expedidas se demonstrada previamente a sua imprescindibilidade, arcando a parte requerente com os custos de envio.

Parágrafo único. Aplica-se às cartas rogatórias o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 222 deste Código.

A videoconferência, então, ingressa no ordenamento jurídico, no âmbito penal, por meio da Lei n.º 11.900, de 8 de janeiro de 2009. A Resolução n.º 105 de 06 de abril de 2010 do Conselho Nacional de Justiça em consonância com a nova norma contida no art. 185 do CPP dispõe sobre a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência aderindo ao ditame legal.

No âmbito cível verifica-se o PLS n.º 166, de 2010 de autoria do Senador José Sarney do (MDB/AP) que resultou na edição da Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015 (CPC/2015) e propôs a adoção da videoconferência nos processos, trazendo alguns dispositivos, como por exemplo, os artigos 205, parágrafo único; 236, § 3º; 371, §3º; 432, §1º e 439, § 1º. Houve questionamentos formulados, em especial, na audiência de instrução e julgamento, no que diz respeito ao dever dos advogados e das partes levarem as testemunhas, sob pena de perda do direito de produção da prova; buscou-se, dessa forma, assegurar a efetiva produção da prova, sem comprometer o bom andamento do feito. Assim, adotou-se a possibilidade de prática de atos por videoconferência a exemplo do que já acontecia no processo penal, consoante se verifica abaixo nos referidos dispositivos do CPC/2015 mencionados:

Art. 205. Os atos processuais serão cumpridos por ordem judicial ou requisitados por carta, conforme tenham de realizar-se dentro ou fora dos limites territoriais da comarca ou da seção judiciária. Parágrafo único. Admite-se a prática de atos processuais por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real.

[...]Art. 236. Os atos processuais serão cumpridos por ordem judicial. § 3º Admite-se a prática de atos processuais por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real.

[...]Art. 371, § 3º O depoimento pessoal da parte que residir em comarca ou seção judiciária diversa daquela onde tramita o processo poderá ser colhido por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, o que poderá ocorrer, inclusive, durante a realização da audiência de instrução e julgamento.

[...]Art. 432, § 1º, a utilização da videoconferência para colheita da prova oral, ocasião em que institui, inclusive, a possibilidade do ato acontecer durante a realização da audiência de instrução e julgamento no juízo deprecante.

[...]Art. 439, § 1º A oitiva de testemunha que residir em comarca ou seção judiciária diversa daquela onde tramita o processo poderá ser realizada por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, o que poderá ocorrer, inclusive, durante a realização da audiência de instrução e julgamento.

O Código de Processo Civil entrou em vigor em 18 de março de 2016, um ano após a sua publicação estabelecendo o uso da videoconferência ou outros recursos tecnológicos de transmissão de sons e imagens em tempo real, podendo ser utilizada para coleta de depoimento pessoal, prova oral, oitiva de testemunhas, entre outros meios de obtenção de prova.

Apesar do Código de Processo Penal Militar não ter sofrido alterações sobre o tema, o Superior Tribunal Militar (STM) em 2014 emitiu a Resolução nº 202, que dispõe sobre o Sistema de Audiências por Videoconferência no âmbito da Justiça Militar da União, ratificando sua decisão em 2016, por meio da Resolução nº 224 onde estipulou os procedimentos a serem adotados para operacionalizar audiências por videoconferência, embasados no CPP, por força do art. 3º, alínea “a”<sup>4</sup>, aplicação subsidiária, do Código de Processo Penal Militar.

Seu objetivo era assegurar uma prestação jurisdicional eficiente, célere e com o emprego de recursos modernos, trazendo benefício para a jurisdição criminal militar, com a redução de tempo de tramitação dos processos e o aumento de qualidade da instrução e do julgamento, com a mediação e concentração da produção da prova oral. A sua normatização prevê ainda que cada Auditoria deverá equipar uma sala em suas dependências com os recursos necessários à realização das videoconferências, adotando as providências relativas à definição, à reserva, à iluminação e à sonorização de salas adequadas, à garantia da presença dos interessados no horário previsto e aos demais recursos necessários.

Com o advento da pandemia Covid-19, período compreendido entre os anos de 2020 à 2023, houve grave contaminação de pessoas em diversas partes do mundo; e, conseqüentemente, com as medidas de aplicações restritivas de contato pessoal, as autoridades competentes foram literalmente obrigadas a implantar ações emergenciais e utilizar da tecnologia para cumprir os protocolos de prevenção recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), mesmo diante de críticas e inseguranças jurídicas.

Diante desse panorama, as aplicações tecnológicas na área jurisdicional progrediram rapidamente, tendo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), emitido uma série de resoluções para regulamentação e criação de salas de audiências virtuais com o fito de ampliar o acesso à justiça no Brasil. A Resolução n.º 354/2020 estabeleceu diretrizes sobre a realização de audiências e sessões de julgamento por videoconferência. Com a necessidade do distanciamento social, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) implementou esta resolução para garantir a continuidade dos serviços judiciários. A norma definiu as condições em que as audiências poderiam ser realizadas virtualmente, incluindo aspectos como a necessidade de garantir a segurança e a integridade do processo, a possibilidade dos advogados e partes se manifestarem e a gravação das audiências. Além disso, a resolução impôs a necessidade de acesso à tecnologia adequada para todos os envolvidos.

Dentre as Resoluções do CNJ destacam-se: a de n.º 337/2020, que dispõe sobre a utilização de sistemas de videoconferência no Poder Judiciário; as de n.º 345/2020 e n.º 378/2021, que dispõem sobre o “Juízo 100% Digital”; a Resolução CNJ n.º 357/2020, que dispõe sobre a realização de audiências de custódia por videoconferência quando não for possível a realização, em 24 horas, de forma presencial; a Resolução CNJ n.º 372/2021, que regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada “Balcão Virtual”; as Resoluções CNJ n.º 385/2021 e n.º 398/2021, que dispõem sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0”; a Resolução n.º 465, de 22 de junho de 2022, que institui diretrizes para a realização de videoconferências no âmbito do Poder Judiciário, com alterações dadas pela Resolução n.º 481 de 22 de novembro de 2022; a Resolução n.º 508, de 22 de junho de

2023, que amplia pontos de inclusão digital; a Resolução n.º 591, de 23 de setembro de 2024, que dispõe sobre o julgamento eletrônico.

Enfim, diante dessa realidade, percebe-se que o ambiente virtual já faz parte do dia a dia das instituições que manejam tanto processos administrativos quanto processos judiciais, como por exemplo, a Seção de Direito Público do TJ-RJ que regula o uso da videoconferência e audiências virtuais por meio da Portaria n.º 01 de 16 de maio de 2024.

Em julgamento recente do STM, em 13 de agosto de 2024, no processo de n.º 7000542-66.2024.7.00.0000, onde o relator Ministro Almirante de Esquadra Leonardo Puntel nos embargos infringentes e de nulidade ratificou que em nada fere o direito das partes a sustentação por meio eletrônico: Embora a sustentação oral seja um direito potestativo das partes nos Embargos Infringentes e de Nulidade, ao se conjugar o Ato Normativo STM n.º 426/2020 com a Resolução STM n.º 275/2020 e o Regimento Interno do STM, inexistindo diferença hierárquica entre o julgamento virtual e o julgamento presencial, resta evidente que a escolha da modalidade de julgamento — assíncrona (virtual) ou síncrona (presencial, por videoconferência ou telepresencial) — cabe ao Relator, com a concordância do Revisor, se for o caso. 2. *In casu*, respeitado o devido processo legal e garantido o direito à sustentação oral na eficaz modalidade virtual, não se verificou qualquer singularidade que tornasse imprescindível a realização “em tempo real” da sustentação oral, ou que demandasse especial análise por meio de sessão de julgamento por videoconferência/presencial, a qual vem sendo reservada, preferencialmente, para os feitos de maior complexidade, que não é o caso dos autos. 3. Questão de ordem sobre a manutenção do julgamento virtual, suscitada de ofício e, a qual foi acolhida, por unanimidade, mantendo-se o julgamento do processo na pautada modalidade virtual, com o reconhecimento, no caso concreto, da possibilidade de o advogado fazer a eficaz sustentação oral por áudio e/ou vídeo e inexistência de prejuízos à parte interessada

Assim, verifica-se que nos Tribunais há utilização do sistema eletrônico para realização de audiências e videoconferências sem que as garantias legais e constitucionais das partes sejam maculadas, bem como permite-se maior segurança dos envolvidos na realização do feito. Com maior razão esta boa prática pode ser implantada no âmbito da SEPM.

## **2. O USO DA VIDEOCONFERÊNCIA EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO**

A utilização de videoconferência e salas virtuais é discutida no âmbito penal e processual penal, sobretudo com vistas à garantia dos direitos fundamentais dos acusados. Todavia, pouco se debateu no âmbito do direito administrativo sancionador militar. Neste ponto, é sabido que o direito sancionador se utiliza dos mesmos princípios penais e processuais penais para garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos. Adota-se nesta seara uma posição garantista e de preservação dos direitos fundamentais, em uma ponderação de interesses, na medida em que não há direitos absolutos no ordenamento jurídico brasileiro, levando-se, portanto, em conta os custos e benefícios em um juízo de adequação, necessidade e proporcionalidade das medidas adotadas.

Em matéria de direito administrativo sancionador a Advocacia Geral da União com a Portaria AGU n.º 490, de 24 de outubro de 2011, normatizou o uso de videoconferência para realização de reuniões entre os membros da comissão nos processos administrativos disciplinares. Em 2019 divulgou seu Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e

Sindicância, trazendo a possibilidade do uso de videoconferências para oitiva de testemunhas, do acusado e de reuniões dos membros da comissão processante.

A responsabilidade da Administração Pública é responder de maneira concreta às necessidades da sociedade, combatendo de maneira eficaz as irregularidades no serviço público. A apuração em sede disciplinar e investigativa, há de acompanhar a evolução jurisdicional. Por meio do uso da aplicação subsidiária das normas processuais, a Controladoria Geral da União concebeu o Manual de Processo Administrativo Disciplinar em maio de 2022, explicitando que (CGU, 2022, p. 162):

A realização de atos processuais por meio de recursos de transmissão de sons e imagens, ao vivo e em tempo real, pode ser considerado um instrumento de cidadania a ser utilizado não apenas em defesa dos interesses da Administração como também e de toda a sociedade, mas em favor dos direitos dos próprios investigados.

De maneira inovadora, a fim de adequar os atos e processos administrativos à realidade tecnológica o Decreto Estadual/RJ nº 44.510 de 06 de dezembro de 2013 veio a disciplinar a realização de audiência à distância para a instrução de procedimentos disciplinares, em conformidade com a necessidade de atualizar o sistema de colheita de provas face aos avanços tecnológicos disponíveis de modo a buscar procedimentos capazes de dar respostas concretas à sociedade, utilizando-se de todo o aparato lícito disponível para garantir uma atuação administrativa equitativa, ágil, eficaz e com o mínimo gasto possível.

Para isso, o referido decreto trouxe como motivação o respeito à fidedignidade dos dados e imagens no uso da videoconferência no ordenamento jurídico brasileiro como fator determinante para sua credibilidade e emprego junto à população, a instituições públicas e privadas, sendo introduzido na legislação processual penal em matéria de prova conforme a Lei nº 11.690, de 09 de junho de 2008, e 11.900, de 08 de janeiro de 2009, cuja obediência no âmbito processual administrativo é sabidamente de aplicação subsidiária. Os princípios constitucionais e de direito administrativo aplicam-se à espécie, tais como: o da legalidade, eficiência, economia processual, efetividade, celeridade processual, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, formalismo moderado, razoabilidade e o da proporcionalidade. Também lhe aplica as peculiaridades do processamento administrativo disciplinar, previstos na Lei nº 3.403, de 15 de maio de 2000, e pelo Decreto nº 27.789, de 22 de janeiro de 2001, bem como o disposto no art. 19 e seu § 5º e art. 75 da Lei Estadual nº 5.427, de 01 de abril de 2009, que estabelecem normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

No âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Militar conforme disposto na Portaria PMERJ nº 0984, de 28 de dezembro de 2018 – M5, encontra-se a possibilidade de uso de Videoconferência nos Inquéritos Policiais Militares e Autos de Prisão em Flagrante, desde que previamente informada e consentida pelo interrogado/testemunha, no caso específico de testemunhas que estejam residindo em cidade distinta da sede onde se realiza o IPM, tal mecanismo almeja dar maior celeridade e economia ao ato, em crescente substituição às cartas precatórias e rogatórias. Outrossim, determina-se que tais gravações sejam inseridas nos autos físicos e que sejam transcritas no procedimento, em razão de possíveis danos que a mídia (CD/DVD) possa vir a sofrer.

O referencial teórico acerca da utilização de salas virtuais e videoconferências no que tange ao direito administrativo disciplinar ganha fôlego com o artigo desenvolvido pelo Tenente Coronel PM Luiz Otávio Altmayer Odawara (2022), trabalhando com a ideia de introdução do Processo Administrativo Disciplinar Militar Digital (PADM-D) na Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM). Em seu trabalho, dentre outras proposições, indica-se a utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI-RJ) como ferramenta já existente, para a realização de processos e procedimentos administrativos. Ao analisar se o processo

eletrônico e as audiências virtuais, atendem às garantias de defesa e respeitam os direitos humanos das vítimas e dos acusados, concluiu que (ODAWARA, 2022, p. 96):

Além de todas as vantagens relacionadas aos princípios da transparência, da finalidade, da razoabilidade, da eficiência, da celeridade processual, da publicidade, da participação e do interesse público, da maior acessibilidade pelas partes e seus causídicos, da segurança, da preservação do meio ambiente e menor desgaste emocional, considera-se que o PADM-D em nada violaria a dignidade da pessoa humana, relacionada à ampla defesa e ao contraditório.

Em linhas gerais, outras obras trataram do tema da adoção das salas virtuais e utilização de videoconferências em processos e procedimentos, podendo-se citar autores como: Fernanda Kelly Paraízo de Souza Ferreira Souza (2023), Paulo Rangel (2021), Aury Lopes Jr (2019), Guilherme de Souza Nucci (2011), Mariana Tavares Paixão (2014), Emanuely Terra Dias (2021), Erica Santos Lobo (2011), Sérgio Humberto de Quadros Sampaio (2011), Rafael Estrela Nobrega (2014), entre outros.

Dito isto, observa-se de acordo com, Mariana Tavares Paixão (2014, p. 31) que “a videoconferência é um sistema que possibilita a comunicação interativa, entre pessoas em localidades distintas, por meio de áudio e vídeo em tempo real, sendo necessários equipamentos e software específicos para seu funcionamento”. Em seu trabalho, ainda explica que a sua utilização não é algo recente, desde a década de 70 essa ferramenta já vinha sendo empregada por grandes empresas. Com os avanços tecnológicos e consequente benfeitorias advindas para todas as atividades, as normatizações acerca de tal temática foi evoluindo. No cerne do ramo do direito, fora vislumbrada a necessidade de regulamentação, especialmente, nas leis processuais a fim de propiciar a prática das audiências virtuais.

Nas Polícias Militares, as corporações dos Estados do Rio Grande do Sul e de Pernambuco já possuem normatizações próprias produzidas para a aplicação da videoconferência em seus procedimentos e processos administrativos disciplinares. Ambas norteiam suas atividades seguindo diretrizes que garantam o desenvolvimento legal do processo.

Enfim, a Secretaria de Estado de Polícia Militar por meio de sua Corregedoria Geral, tendo em vista a necessidade de regulamentação da utilização de audiências virtuais vem fomentando e operacionalizando uma resolução específica que assegure a segurança jurídica, minimizando, dessa forma desconformidades e irregularidades, garantindo, assim, a legalidade nos procedimentos e processos administrativos disciplinares no âmbito da corporação.

Destarte, a partir de pesquisa de campo realizada no dia 22 de janeiro de 2025, em visita à CGPM, fora apresentada a proposta de portaria, constante no anexo A, elaborada pelo CEL PM RR Welste da Silva Medeiros, ex Corregedor da SEPM, que atualmente encontra-se prestando serviço por Tarefa por Tempo Certo na CGPM, onde fora produzida por determinação do Corregedor Geral CEL PM Ângelo da Costa Pereira. A mesma possui por fim a intenção de criar e regulamentar na SEPM os protocolos para oitivas com gravações audiovisuais em sede de procedimentos administrativos e processos administrativos disciplinares. O Projeto da Portaria fora devidamente embasada nas legislações vigentes, estando no anexo A do presente Trabalho. Consoante relatado, em sede de entrevista, pelo Sr.º CEL PM RR Welste da Silva Medeiros “a questão importante a ser detalhada está na sua viabilidade operacional e implantação, onde deverá haver esforços não apenas da área correcional, mas de outras diretorias para que tal meio de ação seja eficaz e eficiente”.

## **PONTOS CONTRÁRIOS E FAVORÁVEIS À IMPLANTAÇÃO DAS SALAS DE AUDIÊNCIA VIRTUAL**

Feita a contextualização acerca da implantação da videoconferência no Brasil, passa-se a verificação dos pontos contrários e favoráveis a implantação do sistema de salas virtuais, para a realização de oitiva presencial ou por videoconferência com gravação audiovisual nos processos e procedimentos judiciais e administrativos.

Entre os pontos desfavoráveis acerca do sistema virtual, destaca-se que a doutrina, especialmente, a de processo penal indica a garantia constitucional do devido processo legal, a igualdade de tratamento no contraditório e na ampla defesa, sobretudo, do direito de presença física perante o juiz, o direito de entrevista reservada com o advogado e a publicidade dos atos processuais. Além disso, há de se mencionar o excesso de confiança na tecnologia que por vezes pode falhar nas transmissões em tempo real, nas gravações, na perda de conteúdo, no armazenamento e no sigilo de determinado conteúdo.

Para corroborar com essa linha de pensamento, o autor Paulo Rangel (2021, p. 526) de maneira crítica aduz que o Brasil “não se resume ao Rio de Janeiro e São Paulo. A realidade entre o Oiapoque e o Chuí é bem diferente. Há lugares em que um juiz sequer deu uma sala de audiência, quanto mais sala de videoconferência”. Além disso, continua o autor:

O interrogatório por videoconferência é uma medida de caráter excepcional e nada tem a ver com o processo em si, mas sim com uma questão de segurança pública. Se o transporte do preso é dispendioso para o Estado e exige maior cautela dos agentes públicos, isto não é questão processual a justificar alteração das regras de processo que garantem o direito de defesa, mas sim administrativa ligada à política de segurança pública do Estado, não justificando a adoção de medida extrema de videoconferência que afronta o devido processo legal e seus corolários princípios (ampla defesa, contraditório, publicidade, juiz natural).

Em linhas gerais, acrescenta Paulo Rangel (2021, p. 527) “inerente ao devido processo legal está a publicidade que só pode ser excetuada na forma dita na própria Constituição: defesa da intimidade, interesse social e interesse público”. Para o autor a grave violação do devido processo legal que exige que a autodefesa se consubstancie nos direitos de audiência e de presença ou na participação do réu no interrogatório. Logo, a virtualidade da videoconferência não pode substituir o contato físico do réu com seu juiz natural. “Ou será que alguém vai dizer que as portas do presídio Bangu no Rio de Janeiro estarão abertas para qualquer estagiário ou popular que quiser assistir ao interrogatório do réu através da sala especial da videoconferência?”

Ainda há, os seguintes pontos negativos a serem ponderados, os relacionados aos direitos fundamentais dos acusados, uma vez que no âmbito penal, o direito ao confronto das testemunhas pode ser comprometido. Em videoconferências, a interação pode ser limitada, dificultando a capacidade do réu de questionar testemunhas de forma eficaz. O acesso à defesa técnica a partir da implementação de salas virtuais pode criar barreiras ao pleno exercício do direito de defesa. Defensores podem ter dificuldades em estabelecer uma comunicação clara e eficaz com seus clientes, especialmente se houver limitações tecnológicas. Ademais, o controle sobre o ambiente virtual pode ser uma preocupação. Não é garantido que o réu esteja em um ambiente sem pressão ou coerção, o que pode afetar suas declarações e a integridade do processo.

Outro ponto diz respeito a segurança dos dados, uma vez que a realização de audiências online pode levantar questões sobre a proteção de dados pessoais e a privacidade dos

envolvidos, que são direitos fundamentais. Riscos de vazamentos de informações ou invasões de segurança podem comprometer a confidencialidade do processo. Além disso, a interação virtual pode desumanizar o processo penal, tornando o réu apenas um "avatar" na tela, o que pode diminuir a empatia e o senso de justiça em relação a sua situação.

Já no que tange aos custos de aquisição para o Estado, percebe-se a necessidade de investimentos em tecnologia, a implementação de salas virtuais requer aporte de recursos em tecnologia, incluindo hardware, software e manutenção contínua. Além disso, terá que haver treinamento de pessoal, tendo em vista a necessidade de capacitar os agentes públicos para o uso adequado das plataformas tecnológicas, especialmente no seu aperfeiçoamento, a fim de assegurar a preservação da segurança dos dados captados.

A inadequação técnica, dependendo da infraestrutura atual do Estado, pode ocasionar atrasos ou interrupções nas audiências virtuais, resultando em despesas adicionais e ineficiência nos processos. Caso a tecnologia falhe e comprometa a realização de audiências, isso pode levar à nulidade de atos processuais, resultando em novas audiências e prolongamento processual. Para tanto um caminho viável seria a realização de processo licitatório a fim de contratar uma empresa que fornecesse uma plataforma adequada visando assegurar a preservação da integralidade dos dados armazenados, além de ofertar um treinamento adequado para os servidores responsáveis pelo armazenamento e integralidade dos dados captados.

Em suma, embora as salas virtuais e videoconferências tragam a possibilidade de uma maior celeridade e acessibilidade aos processos, é fundamental considerar os riscos e desafios que podem vir a impactar os direitos fundamentais dos acusados, tendo como escopo sempre a garantia de um processo justo e eficaz.

Há doutrinadores como Guilherme de Souza Nucci (2011, p. 426-429), que após a introdução da Lei 11.900/2009, mudaram de entendimento acerca do interrogatório por meio tecnologicamente avançado, tal como a videoconferência, passando a admiti-lo como meio de obtenção de prova, em termos específicos, mediante à excepcionalidade do ato, ou seja, quando sumamente necessário. Para Rafael Estrela Nobrega (2014, p. 162):

Não se corrobora a ideia de que princípios constitucionais são inobservados, sepultando-se garantias constitucionais ao acusado deve-se oportunizar, ao máximo, no interrogatório, a apresentação de sua defesa de forma ampla, sendo-lhe, porém, assegurado o direito ao silêncio sem que isso caracterize prova contrária a seus interesses. O sistema online não afeta a qualidade da prova, basta que seja assegurado, em tempo real, o som e imagem nos ambientes em que se encontram o juiz e o interrogando, cabendo à defesa irresignar-se contra qualquer prejuízo efetivo ao direito de defesa do acusado. Some-se a isso, há de se contar com a maciça fiscalização da sala reservada à audiência pelos corregedores e pelo juiz de cada causa, como também pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pela Ordem dos Advogados do Brasil, nos termos do §6º do art. 185 do Código de Processo Penal.

Os pontos positivos relacionados aos direitos fundamentais dos acusados, testemunhas e vítimas, devem considerar a ampliação do acesso à justiça, porque a utilização de videoconferências pode facilitar o acesso à justiça tanto aos acusados, quanto as testemunhas e as vítimas que estão em locais remotos ou que enfrentam dificuldades de locomoção, garantindo que eles possam participar dos processos de modo mais acessível. A celeridade processual também terá um ganho com a implantação da tecnologia que pode adiantar as audiências, reuniões e procedimentos, reduzindo a morosidade das decisões, de

modo que o acusado ou indiciado ou investigado tenha uma resolução mais rápida do seu caso, o que poderá ser benéfico para a sua progressão na carreira e reintegração social.

Tendo em vista a preservação da integridade física e moral dos envolvidos, em dadas situações, a realização de audiências virtuais pode evitar exposições desnecessárias do acusado ou investigado, das testemunhas e das vítimas a ambientes propensos a ser hostis ou estressantes, como as prisões, tribunais lotados, quartéis e outras repartições públicas.

A relativização do espaço aumenta a flexibilidade e amplia a participação efetiva, haja vista as salas virtuais oferecerem uma maior versatilidade para realização de reuniões e oitivas, permitindo a participação de advogados, testemunhas e especialistas que podem estar geograficamente distantes, o que acaba por enriquecer o debate processual. O registro e análise de dados posterior para a defesa das sessões virtuais gravadas e armazenadas de forma digital, possibilita um melhor controle e análise do que ocorreu durante as oitivas, audiências, ou reuniões de deliberação, podendo dessa forma fortalecer o direito à ampla defesa.

No que concerne aos pontos positivos atrelados à economia de despesas para o Estado, verifica-se a redução de custos com o transporte, na medida em que se elimina ou mesmo diminui a necessidade de deslocamento para os locais de audiência, seção ou reuniões, tanto para os acusados ou investigados, quanto para testemunhas, vítimas e advogados, representando uma relevante economia de verbas e de logística tanto para o Estado quanto para os particulares envolvidos. Há em consequência otimização de recursos com pessoal, posto que através das videoconferências pode-se liberar a agenda dos envolvidos, permitindo que mais casos sejam tratados em menos tempo, aumentando a eficiência do sistema correcional.

Com a realização de audiências virtuais, a infraestrutura física é reduzida, diminuindo o gasto com a conservação de espaços para receber as partes envolvidas e com o ambiente de trabalho das equipes de apuração.

Outro ponto relevante é a possibilidade de integração de sistemas, uma vez que a plataforma digital a ser utilizada pode integrar diversos sistemas de informações, facilitando a troca de dados e da comunicação entre as partes, o que pode resultar numa gestão mais eficiente dos processos. Por conseguinte, a implantação de videoconferências será um passo importante para a modernização do sistema correcional na SEPM, promovendo a adoção de tecnologias que trarão melhorias contínuas e sustentáveis a longo prazo.

Enfim, a implantação de salas virtuais e videoconferências pode propiciar uma série de benefícios tanto na efetivação e garantia dos direitos fundamentais dos acusados, como para maior eficiência e economia para o Estado. A chave para o sucesso dessa transição reside na implementação de diretrizes administrativas adequadas, que garantam a efetividade dos atos e processos, aliadas ao investimento em tecnologia e formação de pessoal.

#### **4. UM PANORAMA ATUAL DO APARATO TECNOLÓGICO E ADMINISTRATIVO NECESSÁRIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO NA CORPORAÇÃO**

O projeto de implantação de salas virtuais e de utilização de videoconferências para realização de processos administrativos disciplinares e procedimentos investigativos, necessita de aparato tecnológico para oitiva de testemunhas, do acusado, das vítimas, acareações e outros meios de prova empreendidos pelos órgãos correcionais da Corporação, sobretudo, a CGPM e a UPPMERJ, e dependem de uma tecnologia que seja segura, eficaz e

economicamente viável para o Estado, possibilitando após verificação de sua viabilidade a ampliação para todas as unidades da corporação.

Com a necessidade de incrementar a operacionalização de uma plataforma digital que abranja as necessidades da CGPM, fora realizada visita a DGTIC, onde o MAJ PM Agdan Miranda Fernandes, Chefe da Diretoria de Infraestrutura e Tecnologia (DIT) evidenciou acerca da inviabilidade da criação de uma plataforma institucional pela SEPM, dado que haveria grande dispêndio de tempo (aproximadamente cinco anos), para criação e implantação, e em virtude dos avanços tecnológicos apresentarem grande dinamismo, já estaria desatualizada quando fosse colocada em prática.

Explicitou ainda que o SEI (Sistema Eletrônico de Informação) seria a melhor plataforma para realizar o ciclo completo dos processos e procedimentos, necessitando, todavia de atualizações em relação aos níveis de acesso às informações e ao tamanho dos vídeos e imagens que seriam inseridos em seu corpo, assim como a questão da publicidade dos processos deveria ser ajustada para garantir sua fiscalização.

Por fim, explicitou que a contratação de uma plataforma paga, com o gerenciamento de uma empresa terceirizada seria a alternativa mais viável para operacionalizar a implantação de salas virtuais e videoconferências no âmbito de procedimentos e processos administrativos disciplinares na SEPM, devendo para tanto ser redigido Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme as necessidades estipuladas pela CGPM.

A constante evolução tecnológica ocasiona a necessidade da Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM) de atualizar seus sistemas para que os usuários possam aproveitar melhor as ferramentas. A aquisição de produtos e serviços de tecnologia da informação de empresas privadas tem fornecido aos órgãos públicos produtos e serviços de tecnologia da informação atualizados, resultando em maior eficiência, economia de recursos, satisfação elevada e cumprindo as expectativas da sociedade quanto à sua função como entidade pública.

Dessa forma, uma empresa especializada na prestação de serviços na área de tecnologia da informação se justifica não apenas pela complexidade das demandas, mas também pela exigência de responsabilidade e conformidade no cumprimento dos serviços, pois a empresa com expertise específica traz a garantia de adesão às melhores práticas e normativas essenciais para assegurar a integridade, eficiência e modernidade dos sistemas envolvidos.

Este grau de especialização é crucial para reduzir riscos e assegurar a continuidade das operações, particularmente em um cenário onde o atraso nas entregas acarreta penalidades consideráveis. Considerando a situação complexa, com vários níveis de acesso e controles, a empresa contratada precisa ter não só competência técnica, mas também um entendimento aprofundado dos processos de desenvolvimento de software, a fim de agir de forma proativa e minimizar possíveis problemas.

Como exemplo de serviço contratado em uso pelo Estado, com ampla utilização no Poder Judiciário, pode ser citado o Processo Judicial Eletrônico (PJe), programa desenvolvido pelo CNJ, que se caracteriza pela proposição da prática de atos jurídicos e acompanhamento do trâmite processual de forma padronizada, disponibilizado através de Termo de Cooperação Técnica aos tribunais. O PJe possui uma solução completa de comunicação, com a dispensa de sessão presencial e ampla publicidade dos julgamentos permitindo a realização de reuniões, com possibilidade de gravação audiovisual em registro processual e ferramentas para manutenção de mídias. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro é cooperado a tal sistema, utilizando ainda nas Audiências Virtuais a plataforma da Microsoft Teams.

No que tange a SEPM em vez de contratar uma empresa particular especializada, poderia utilizar a tecnologia empregada pelo TJRJ com alguns critérios a serem estabelecidos por ambas as partes, a fim de se firmar uma cooperação. Assim, desenvolveu-se como demonstrativo, no anexo C, um exemplo de termo de cooperação, como modelo a ser proposto com vistas a adquirir a experiência já amplamente utilizada pelo egrégio tribunal. Com vistas a verificar as reais necessidades da corporação fora realizada uma pesquisa “*Google Forms*” tendo como público alvo, os oficiais da SEPM, que são as autoridades judiciárias delegadas como encarregados e presidentes de conselhos disciplinares, que na prática realizariam as audiências virtuais durante os trâmites processuais, sendo que a grande maioria dos oficiais é favorável à virtualização das audiências nos procedimentos e processos administrativos disciplinares no âmbito da Corporação, todavia consideram que a falta de normatização interna e de aparato tecnológico acarretaria obstáculos a sua efetiva implantação.

Outrossim, fora realizada uma visita a principal unidade da corporação que abarcaria a maior parte das audiências virtuais, a UPPMERJ, sendo realizada entrevista com o Subcomandante TEN CEL Gabriel Santos Oliveira. Destaca-se que fora apresentada a Sala de Audiência Virtual projetada na época da pandemia, onde a mesma fora construída em razão da determinação contida no BOL da PM nº 80 de 08 de maio de 2020, em que o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, através da sua Corregedoria Geral da Justiça estipulou o sistema de audiências judiciais pelo meio virtual com a devida regulação em plataforma específica.

Tal sala, atualmente, encontra-se estruturada de forma adequada aos andamentos das audiências provenientes da justiça, inclusive equipada com uma câmera com visor 360°. Todavia, a mesma é exclusiva para audiências da justiça, não havendo o mesmo aparato nas salas reservadas para os procedimentos e processos administrativos disciplinares que, em consequência, detêm recursos tecnológicos obsoletos e estrutura física antiquada, corroborando com a realidade apresentada com a grande maioria das demais Unidades da Corporação.

## **5. METODOLOGIA**

A metodologia utilizada neste trabalho é a qualitativa de perfil jurídico-sociológico, com raciocínio indutivo-dedutivo, pois busca compreender fenômenos sociais e jurídicos a partir da perspectiva dos indivíduos envolvidos. Ao contrário da metodologia quantitativa, que se concentra em dados numéricos e estatísticas, a qualitativa explora significados, experiências e contextos, focando em como as pessoas interpretam suas experiências. De maneira mais flexível permite ajustes durante o processo de pesquisa, adaptando-se às descobertas. Assim, de acordo com Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca (2009, p. 8) a pesquisa qualitativa “se debruça sobre o sentido dos comportamentos humanos que se encontram embebidos de valores crenças paixões e outros elementos que podem ser identificados como fatores de motivação das ações e reações humanas”.

O perfil jurídico-sociológico indica que a pesquisa busca uma intersecção entre o direito e a sociedade. Essa análise considera como as normas jurídicas são influenciadas pelas condições sociais e, ao mesmo tempo, como essas normas afetam as relações sociais. Nesse contexto, fatores sociais, econômicos e culturais influenciam a aplicação do direito. Avalia-se a relação entre as normas jurídicas e as práticas sociais, identificando possíveis lacunas ou dissonâncias. O impacto das legislações nos diferentes grupos sociais e suas dinâmicas. Essa abordagem permite uma compreensão mais ampla e profunda das normas jurídicas,

considerando tanto a teoria quanto a prática. Facilita a identificação de inconsistências entre a legislação e sua aplicação real, contribuindo para o aprimoramento do sistema jurídico.

O raciocínio indutivo-dedutivo é uma abordagem lógica utilizada na pesquisa que combina elementos de ambos os métodos, porque no raciocínio indutivo parte-se de observações específicas para formular generalizações. Por exemplo, ao analisar casos concretos de aplicação de uma lei, o pesquisador pode identificar padrões que levam à formulação de uma teoria ou hipótese sobre a eficácia daquela legislação. Já no raciocínio dedutivo começa-se com uma teoria ou hipótese e busca evidências que a confirmem ou refutem. Por exemplo, ao partir de uma premissa geral sobre direitos humanos, o pesquisador pode analisar casos específicos para verificar se as legislações em questão estão sendo aplicadas conforme essa premissa.

Além disso, buscou-se dentro de um recorte temporal de 2009, com a entrada em vigor da Lei n.º 11.900/2009, que altera o código de processo penal e introduz a videoconferência no ordenamento jurídico brasileiro de maneira formalmente constitucional até os dias atuais, no espaço organizacional da SEPM verificar a possibilidade de normatização e implantação das salas virtuais e videoconferências como instrumento útil para a realização de oitivas, acareações e outros elementos de prova, reuniões e deliberações nos processos administrativos disciplinares e procedimentos investigatórios, utilizando técnicas de pesquisa teórica de revisão bibliográfica e análise documental.

As fontes primárias foram os dados coletados nas entrevistas semiestruturadas realizadas através de formulário com perguntas fechadas, e abertas aplicadas junto a Oficiais integrantes da CGPM, DGTIC, UPPMERJ e demais Unidades da SEPM, acerca das dificuldades enfrentadas no dia a dia policial militar para a realização dos processos e procedimentos, com vistas à Constituição, Leis, regulamentos e informações. Além de visitas realizadas as sedes das unidades explicitadas acima, e entrevistas com seus respectivos oficiais responsáveis. As fontes secundárias utilizadas foram livros, artigos e documentos elaborados sobre o tema.

Portanto, a metodologia qualitativa, a análise sociojurídica e o raciocínio indutivo- dedutivo são ferramentas essenciais para a compreensão do direito em sua complexidade. Essas abordagens permitem uma investigação mais rica e contextualizada, contribuindo para o avanço do conhecimento jurídico e a melhoria das práticas legais.

## **6. RESULTADOS ALCANÇADOS**

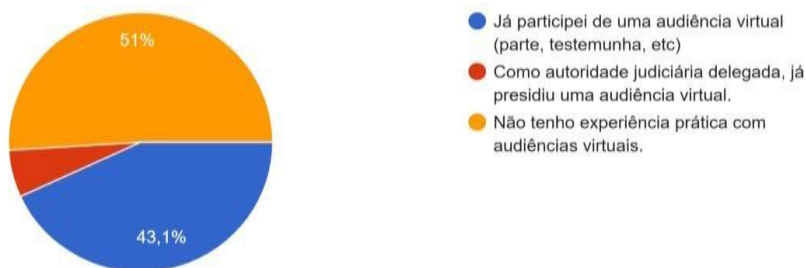
Contribuíram com a pesquisa, através de entrevista semiestruturada, 153 entrevistados. As entrevistas ocorreram de maneira online, por meio de questionário, operacionalizado através do aplicativo “Google formulários”, a fim de que fosse alcançado o maior número de policiais militares, entre oficiais da CGPM, DGTIC, UPPMERJ e demais Unidades da Polícia Militar do Rio de Janeiro, entre os meses de fevereiro e março de 2025.

A análise dos dados segue a ordem das perguntas realizadas no questionário da entrevista semiestruturada, cujos gráficos e resultados demonstrativos estão dispostos em porcentagens e cores, conforme respostas dos Oficiais, que serão os principais responsáveis pela correta utilização das salas de audiência virtuais em questão. Os gráficos foram reproduzidos abaixo com a descrição dos dados coletados:

Figura 1 – Experiência com audiências virtuais na SEPM

Qual a sua experiência com audiências virtuais?

153 respostas



Fonte: (SEPM, 2025).

A figura 1 demonstra que 51% dos entrevistados responderam que não têm experiência prática com audiências virtuais. 43,1% afirmaram que já participaram de uma audiência virtual seja na qualidade de parte, testemunha, membro de colegiado etc. E, apenas 5,9% dos entrevistados responderam, que na qualidade de autoridade judiciária militar delegada, já presidiram uma audiência virtual, o que demonstra a necessidade de se regulamentar tal prática na Corporação.

Figura 2 – As audiências virtuais no âmbito jurisdicional

Qual sua opinião sobre as audiências virtuais no âmbito jurisdicional?

153 respostas



Fonte: (SEPM, 2025).

A figura 2 revela que 43,1% das respostas acerca das suas respectivas opiniões sobre as audiências virtuais no âmbito jurisdicional são favoráveis a essa prática, contudo apenas em casos específicos quando não haja possibilidade de se estar presente fisicamente nas audiências. 54,9% dos respondentes posicionam-se favoráveis à adução da realização das audiências virtuais. 2% manifestaram-se negativamente sobre as audiências virtuais em âmbito jurisdicional, pois a presença dentro da sala de audiência do fórum traz maior segurança nos atos processuais.

Figura 3 – A virtualização dos procedimentos e processos na SEPM

Em sua opinião, a virtualização das audiências é adequada para o uso no Âmbito da Corporação em Procedimentos (AVE, IPM, SIND) e nos Processos Administrativos Disciplinares?

153 respostas



Fonte: (SEPM, 2025).

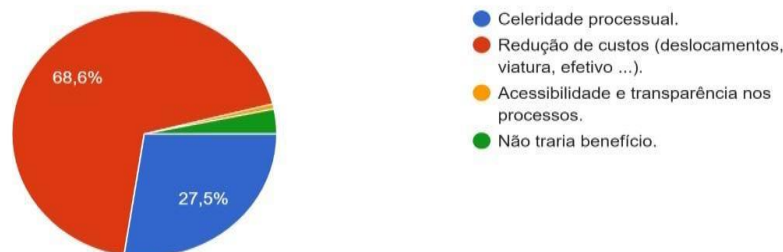
A figura 3 trata da experiência com audiências virtuais na SEPM. 74,5% dos entrevistados responderam que a virtualização das audiências é adequada para o uso no âmbito

da Corporação em procedimentos como por exemplo, averiguações, Inquéritos Policiais Militares e Sindicâncias, afirmando sim para todos os tipos de procedimentos. 18,3% responderam no sentido de restrição, para uso em caso específico na impossibilidade do meio presencial. E, 7,2% Negaram a virtualização das audiências, para o uso no âmbito da Corporação em todos os tipos de procedimentos apuratório.

Figura 4 – Os benefícios das audiências virtuais na SEPM

Dentre as respostas abaixo, qual o principal benefício que as Audiências Virtuais trariam para a corporação?

153 respostas



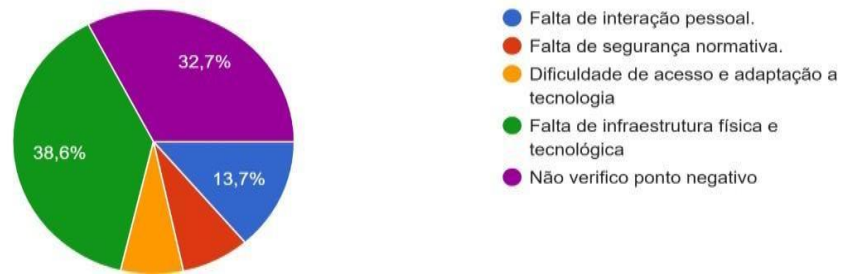
Fonte: (SEPM, 2025).

A figura 4 demonstra os principais benefícios que a prática das audiências virtuais traria para a Corporação. Dentre os entrevistados 27,5% afirmaram celeridade processual. 68,6% entendem pela redução dos custos com deslocamento, viatura, combustível, efetivo etc. 3,4% afirmam que não trará benefícios e 1% dos entrevistados alegaram ainda acessibilidade e transparência nos processos.

Figura 5 – Os pontos negativos das audiências virtuais na SEPM

Na sua opinião, qual o principal ponto negativo das audiências virtuais?

153 respostas



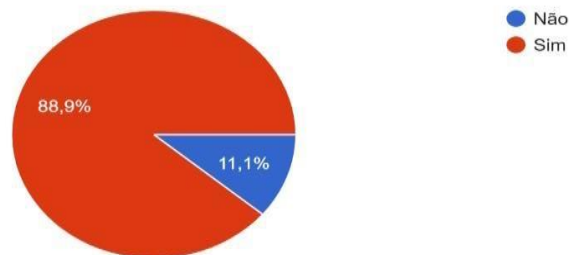
Fonte: (SEPM, 2025).

A figura 5 indica a opinião dos entrevistados sobre qual é o principal ponto negativo das audiências virtuais se implantadas na SEPM. 13,7% dos entrevistados responderam que haverá falta de interação pessoal. 7,7% responderam que há na atualidade falta de segurança normativa. 7,3% entendem que há dificuldade de acesso e adaptação a tecnologia. 38,6% dos entrevistados defendem como ponto negativo a falta de infraestrutura física e tecnológica das Unidades na SEPM. 32,7% responderam que na opinião deles não há ponto negativo.

Figura 6 – A segurança para realizar as audiências virtuais na SEPM

Como encarregado de IPM ou presidente de PAD você se sentiria seguro para realizar uma audiência virtual?

153 respostas



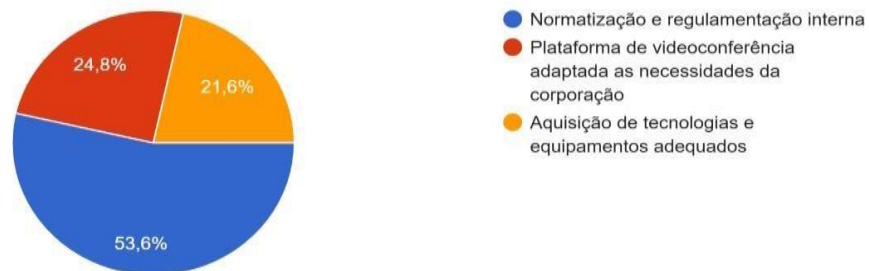
Fonte: (SEPM, 2025).

A figura 6 demonstra o sentimento do encarregado de IPM ou Presidente do PAD atualmente para realizar uma audiência virtual. 88,9% dos entrevistados afirmaram que se sentiriam seguros para realizarem as audiências virtuais tanto na qualidade de encarregados de IPM quanto na de Presidente de Colegiado em um Processo Administrativo Disciplinar - PAD. Por sua vez, 11,1% dos entrevistados como encarregados de IPM ou Presidente do PAD não se sentiriam seguros para realizarem a audiência virtual.

Figura 7 – Iniciativas para implantação das audiências virtuais na SEPM

Qual das iniciativas abaixo traria maior segurança para você realizar uma audiência virtual?

153 respostas

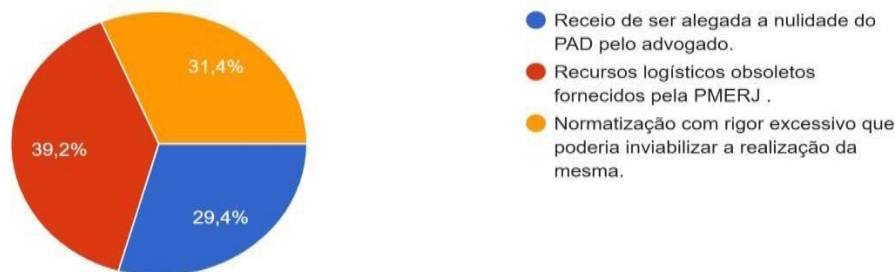


Fonte: (SEPM, 2025).

A figura 7 trata das iniciativas que traria maior segurança para se realizar audiências virtuais na SEPM. 53,6% dos entrevistados responderam que seria a normatização e regulamentação interna. 24,8% responderam que seria a plataforma de videoconferência adaptada às necessidades da corporação. E, 21,6% responderam que seria a aquisição de tecnologias e equipamentos adequados.

Figura 8 – Empecilhos para audiências virtuais na SEPM

Qual das alternativas abaixo seria o maior empecilho para você realizar uma audiência virtual?  
153 respostas



Fonte: (SEPM, 2025).

A figura 8 trata de qual seria considerado o maior empecilho para realização de audiências virtuais na SEPM. 29,4% dos entrevistados responderam que seria o receio de ser alegada a nulidade do PAD pelo advogado. 39,2% responderam que seria recursos logísticos obsoletos fornecidos pela SEPM. E, 31,4% responderam que seria a normatização com rigor excessivo que poderia inviabilizar a realização da mesma.

Figura 9 – Equipamentos para audiências virtuais na SEPM

Dentro de sua OPM, existem equipamentos (sala, computador, câmera, microfone, internet...) para realização de uma audiência virtual de forma segura, eficaz e eficiente?  
153 respostas



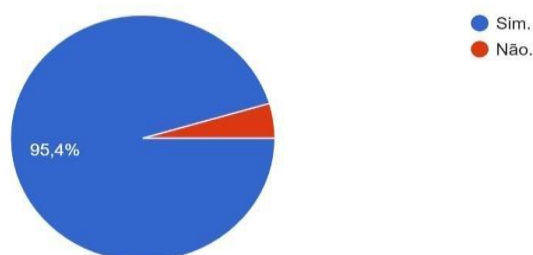
Fonte: (SEPM, 2025)

A figura 9 trata dos equipamentos para realização das audiências virtuais nas Unidades. 28,1% dos entrevistados responderam que existe sim equipamentos como: sala, computadores, câmeras, microfones e internet para a realização de uma audiência virtual de forma segura, eficaz e eficiente. 34% afirmaram não haver os equipamentos necessários para realização de audiências virtuais em suas Unidades. 37,9% dos entrevistados afirmaram que em parte existem os meios para a realização das audiências virtuais, porém não são adequadas e eficientes.

Figura 10 – A criação de salas específicas de audiências virtuais na SEPM

Você considera importante a criação de uma sala específica, dentro de sua OPM, para realização de audiências virtuais, com ambiente controlado e padronizado?

153 respostas



Fonte: (SEPM, 2025).

A figura 10 trata da importância da criação de salas específicas dentro da OPM para a realização de audiências virtuais, para que haja um ambiente controlado e padronizado em âmbito institucional. 94,5% dos entrevistados responderam que sim, que é de extrema importância a criação das salas nas Unidades de modo a padronizar a prática de realização das salas de audiências virtuais. Apenas 4,6% entenderam não serem necessárias haja vista já haver as AJD's nas Unidades que poderiam ser utilizadas para essa finalidade.

Assim, vale ressaltar que os dados apresentados indicam um cenário propício para a regulamentação e implementação das salas virtuais para realização de procedimentos e processos administrativos disciplinares, devendo haver um suporte logístico (material) para as unidades, com a padronização das salas utilizadas, a fim de se manter a uniformidade, controle, e o treinamento do pessoal envolvido para que haja maior eficiência na utilização deste meio digital na SEPM.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto no trabalho acerca da viabilidade da adoção de salas de audiência virtual, com objetivo de fomentar sua normatização e padronização, para oitivas processuais administrativas no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, e fixar procedimentos e tecnologias a serem empregadas, com foco na otimização dos trâmites administrativos, a fim de reduzir a insegurança jurídica e irregularidades que podem ser levantadas contra a legalidade dos atos processuais e suas degravações, pode-se traçar algumas considerações finais. A audiência virtual é uma ferramenta de uso diário nos tribunais, propiciando vantagens como a economia de tempo e recursos, bem como a segurança das pessoas envolvidas. A interação institucional entre a SEPM e o TJRJ através de um termo de cooperação técnica, conforme o anexo C deste artigo, pode ser um caminho adequado para implementação dessa tecnologia na SEPM.

Dessa forma, deve haver a formalização de seu rito através de resolução nos termos do anexo A, para que seja amplamente divulgada as autoridades delegadas responsáveis, a fim de se garantir a segurança jurídica na realização de oitivas de acusados em processos administrativos disciplinares, com ou sem investigados presos, durante a realização Inquéritos Policiais Militares, Sindicâncias, Averiguações, Conselhos de Justificação, Conselhos de Disciplina e Comissões de Revisão Disciplinares. Implantando-se a sala de audiência virtual na Unidade Prisional como paradigma inicial, podendo futuramente ampliá-las a todas as unidades da Corporação.

Este trabalho alcançou seu propósito específico na medida em que se contextualizou a videoconferência no processo jurisdicional brasileiro e a apuração dos aspectos legais sobre a videoconferência, visando otimizar pontos desfavoráveis e favoráveis à implementação verificados inclusive nas entrevistas realizadas.

Além disso, demonstrou no anexo A que já existe um esboço de resolução a ser publicada pela SEPM, a fim de se normatizar as salas de audiência virtual para uso em procedimentos e processos administrativos disciplinares, especificando etapas detalhadas para adequação e implantação no âmbito da corporação.

Some-se a isso, o termo de autorização de gravação audiovisual presencial conforme anexo B desenvolvido no sentido de garantir a legalidade dos atos praticados na medida em que todos os envolvidos tomem ciência da gravação e da utilização do ambiente digital para realização dos trabalhos.

O esforço, portanto, é relevante em função do dinamismo dos avanços tecnológicos, permitindo que a Administração Pública garanta os direitos fundamentais das partes e aja com celeridade e economicidade na realização dos processos e procedimentos, nos casos excepcionais, superando as dificuldades existentes atualmente.

A implantação da tecnologia, em âmbito administrativo, deve ser realizada de forma a demonstrar sua real eficácia, como meio adequado de superação e ao mesmo tempo ferramenta que permita resguardar a validade dos atos administrativos, preservando os direitos das partes e da sociedade. Conclui-se então pela viabilidade da utilização e implantação das salas de audiências virtuais no âmbito da Corporação, de forma técnica e responsável.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 13 jan. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DecretoLei/Del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DecretoLei/Del3689.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 15 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 90.900/SP**. Declaração incidental, inconstitucionalidade formal, lei estadual. Relatora: Min. Carmen Lucia, 30 de outubro de 2008. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14717122?msocid=063104409eb868722fb4115b9f4369f4>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 88.914/SP**. Impossibilidade, uso, teleaudiência. Relator: Min. Gilmar Mendes, 14 de agosto de 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/756265>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. **Embargos Infringentes e de Nulidade n.º 7000542-66.2024.7.00.0000**. Modalidade videoconferência, em tempo real, síncrona. Relator: Min. Ministro Almirante de Esquadra Leonardo Puntel, 14 de novembro de 2024. Disponível em: <[https://www.jurisprudencia.stm.jus.br/consulta.php?search\\_input=&search\\_input=videoco](https://www.jurisprudencia.stm.jus.br/consulta.php?search_input=&search_input=videoco)>

[nferencia&search\\_filter\\_option=jurisprudencia&q=videoconferencia&q\\_or=videoconferencia&s\\_earch\\_filter=ementa](#)>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. Corregedoria de Justiça Militar. **Resoluções**. Disponível em:

<<https://www.stm.jus.br/corregedoria/normativos#:~:text=Dispõe%20sobre%20a%20Lei%20Orgânica%20da%20Magistratura%20Nacional,.e%20regula%20o%20funcionamento%20de%20seus%20Serviços%20Auxiliares>>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Atos Normativos. **Resoluções CNJ**. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/atos\\_normativos/](https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/)>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**. Corregedoria-Geral da Advocacia da União. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/corregedoria-geral-da-advocacia-da-uniao/orientacoesnormativos/Manual.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 44.510 de 06 de dezembro de 2013. **Disciplina a realização de audiência à distância para a instrução de procedimentos disciplinares e dá outras providências**. Rio de Janeiro: Boletim da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro nº. 086, de 09 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://portal.pmerj.rj.gov.br/arquivos/id/177>> .

Acesso em: 12 fev 2025. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Ato Normativo Conjunto nº 01/ 2024. **Disciplina as sessões de julgamento na seção de direito público. Rio de Janeiro de 16 de maio de 2024**. Disponível em: <[https://www3.tjrj.jus.br/sophia\\_web/acervo/detalhe/295519?integra=1](https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/295519?integra=1)>. Acesso em: 03 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Portaria nº 031/COR-G/2022. **Dispõe sobre a utilização de sistema de gravação audiovisual para a realização de oitiva presencial ou por videoconferência em procedimentos investigatórios ou processos administrativos de cunho correccional no âmbito da Brigada Militar e dá outras providências**. Disponível em: <<https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/portarias>>. Acesso em: 03 mar. 2025.

PERNAMBUCO. Boletim Geral da Secretaria de Defesa Social. Portaria nº 031/COR-GER/2017. **Regulamento para Gravação de Audiências para PAD e PADM**. Publicado no BGSDS 166 de 22 de junho de 2017. Corregedoria Geral.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Polícia Militar. PJERJ - Sistema de Audiências Judiciais Pelo Meio Virtual. **O Poder Judiciário do Estado do Estado do Rio de Janeiro, através da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro estipulou Sistema de Audiências Judiciais Pelo Meio Virtual**. BOL da PM nº 80 de 08 de maio de 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Polícia Militar. Portaria PMER nº 0984 de 28 de dezembro de 2018. **Manual de Inquérito Policial Militar e Auto de Prisão em Flagrante – M5**. BOL da PM nº 190 de 28 de dezembro de 2018.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº 11.819, de 05 de janeiro de 2005. **Dispõe sobre a implantação de aparelhos de videoconferência para interrogatório e audiências de presos à distância**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compila.do.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compila.do.htm)>. Acesso em 23 mar. 2025.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito: pelos caminhos do conhecimento e da investigação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

NÓBREGA, Rafael Estrela. Videoconferência - um caminho sem volta. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 52, p. 157-163,

- abr./jun. 2014. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2550135/Rafael\\_Estrela\\_Nobrega.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2550135/Rafael_Estrela_Nobrega.pdf) Acesso em: 23 mar. 2025.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 8ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- ODAWARA, Luiz Otávio Altmayer. O processo administrativo disciplinar militar digital em face da ampla defesa e do contraditório. **Revista Científica da Escola Superior de Polícia Militar**, Disponível em: <https://revistacientifica.pmerj.rj.gov.br/index.php/espm/article/view/54>. Acesso em: 23 jan. 2025.
- PAIXÃO, Mariana Tavares. **O interrogatório por videoconferência no processo penal brasileiro**. P. 31. Disponível em: <https://www.unirio.br/ccjp/arquivos/tcc/mariana-tavares-da-paixao-monografia-direito-unirio>. Acesso em: 03 mar 25.
- RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 29ª ed. Barueri - SP: Atlas, 2021.
- SANTOS LOBO, Erica Lemância. O uso do sistema de videoconferência no processo administrativo disciplinar. **Revista da CGU**, 2011, p.129. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/issue/archive](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/issue/archive). Acesso em: 03 mar. 25.
- SOUZA, Fernanda Kelly Paraízo de Souza Ferreira. Audiência virtual, *jus postulandi* e justiça itinerante. **Revista Científica Multidisciplinar do CEAP**. Disponível em: <http://periodicos.ceap.br/index.php/rcmc/article/view/226>. Acesso em: 05 mar. 2025.
- LISBOA, Camila Franco. A audiência virtual e a efetivação do acesso à Justiça. Revista do Tribunal. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região**, v. 23-24, jan. 2020 - dez. 2021, p. 245-261. Disponível em: <https://revista.trt18.jus.br/index.php/revista/article/view/29>. Acesso em: 23 mar. 2025.