

Revista do Ministério Público Militar

Brasília – DF
2025



República Federativa do Brasil
Ministério Público da União
Ministério Público Militar

Procurador-Geral da República
Paulo Gustavo Gonet Branco

Procurador-Geral de Justiça Militar
Clauro Roberto de Bortolli

Vice-Procuradora-Geral de Justiça Militar
Maria de Lourdes Souza Gouveia

Coordenadora da Câmara de Coordenação e Revisão do MPM
Maria Ester Henriques Tavares

Corregedor-Geral do MPM
Giovanni Rattacaso

Conselheiro do CNMP
Jaime de Cassio Miranda

Conselho Editorial

Cristiane Pereira Machado
Promotora de Justiça Militar

Cláudia Márcia Ramalho Moreira Luz
Procuradora de Justiça Militar

Jorge Augusto Caetano de Farias
Promotor de Justiça Militar

Antônio Pereira Duarte
Subprocurador-Geral de Justiça Militar

Conselho Editorial Honorário

Manoel Jorge e Silva Neto
Subprocurador-Geral do Trabalho

Marcelo Ribeiro do Val
Advogado da União

Maurizio Block
Procurador-Geral da Justiça Militar
italiana

Péricles Aurélio Lima de Queiroz
Ministro do Superior Tribunal Militar

Romana de Castro
Secretária

Revista do Ministério Público Militar

Ano LII – Edição n. 48 – 2º semestre de 2025
Brasília – DF

Revista do Ministério Público Militar

<http://revista.mpm.mp.br/>

Ministério Público Militar
Setor de Embaixadas Norte, lote 43
70800-400
Brasília – DF
Telefone: (61) 3255.7308
Homepage: <http://www.mpm.mp.br>

Qualis: B4

Licença Creative Commons: CC BY 4.0

Capa: Carole Kümmecke

Revisão de textos e diagramação: Romana de Castro

As opiniões expressas nos artigos são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Revista do Ministério Público Militar – Ano I, n. 1 (1974) – Ano 52, Edição n. 48 (2º semestre de 2025) – Brasília: Procuradoria-Geral de Justiça Militar, 1974–

Semestral

Continuação de: Revista de Direito Militar, 1974–1984.

ISSN 0103-6769 (Impressa)

ISSN 2596-1608 (*Online*)

I – Brasil. Ministério Público Militar.

Pareceristas desta edição

Alexandre Reis de Carvalho

(ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3653-6352>)

Antônio Pereira Duarte

Cláudia Márcia Ramalho Moreira Luz

Cristiane Pereira Machado

(ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4043-0105>; CV Lattes:
<http://lattes.cnpq.br/6731385893287536>)

Gustavo Henrique Holanda Dias Kershaw

(ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2505-5502>; CV Lattes:
<http://lattes.cnpq.br/3119698214921044>)

Jorge Augusto Caetano de Farias

Josevan Duarte Magalhães

(CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1355167451554484>)

Lidiane Moura Lopes

(CV Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4749005790678644>)

Manoel Veridiano Fukuara Rebello Pinho

(CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6102399584805927>)

Tamires Maria Batista Andrade

(CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2060894212637583>)

Apresentação

Finalizando mais um ano de grande produtividade pela Revista do Ministério Público Militar, apresento esta nova edição, que reúne os artigos publicados no segundo semestre de 2025, com temas intrigantes que vão abordar antigas (mas ainda atuais) e recentes questões que permeiam a atividade ministerial, e que servem como esteio ao debate equilibrado e sensato em torno de matérias que envolvam as relações sociais e históricas que demandam a atuação dos operadores do Direito.

Cumpre-se, assim, nosso dever de expor problemas, semear dúvidas e, se possível, apontar os melhores caminhos para o encontro de soluções, por meio de pesquisas a nós submetidas por escritores de vários cantos do Brasil e do mundo. Nesse sentido, confiamos estar à frente de um periódico democrático, que recebe, sem custo algum para o pesquisador, os mais diversos trabalhos, respeitando sempre a opinião do autor, desde que o texto esteja em conformidade com os propósitos científicos.

Desde sua primeira publicação, a Revista consolidou-se como um fórum privilegiado para o debate, a reflexão e o aprofundamento das questões jurídicas que permeiam a atuação do Ministério Público Militar. Sua duradoura história é medida não apenas em anos, mas na qualidade e na profundidade dos textos que, ao longo das décadas, moldaram entendimentos, subsidiaram decisões e iluminaram os caminhos da aplicação do Direito, em um contexto tão específico e vital para a Nação.

Ao folhear os números anteriores, percebemos que, embora os desafios conjunturais mudem e as leis evoluam, a essência das indagações permanece. A busca pela justiça, a defesa intransigente dos princípios constitucionais e a garantia da ordem jurídica militar são eixos que perpassam

todas as edições, criando um diálogo contínuo entre gerações de membros do Ministério Público Militar, magistrados, advogados e estudiosos do Direito.

Esta nova edição se insere nessa rica tradição. Os artigos aqui reunidos refletem a atualidade e a complexidade dos temas que ainda hoje desafiam a comunidade jurídica especializada.

Anoto que a concretização deste volume só foi possível graças ao esforço coletivo. Expressamos nossa sincera gratidão a todos autores e autoras, cuja dedicação e pesquisa de excelência enriquecem estas páginas. Um agradecimento especial e indispensável é direcionado aos integrantes do Conselho Editorial do MPM, representado pela sua coordenadora, a promotora Cristiane Pereira Machado, e pelos conselheiros, subprocurador-geral Antônio Pereira Duarte, procuradora Cláudia Márcia Ramalho Moreira Luz e promotor Jorge Augusto Caetano de Farias, bem como a secretária-executiva do colegiado, Romana de Castro, além de nossos pareceristas, cuja avaliação criteriosa e contribuições foram essenciais para a manutenção da qualidade e do rigor científico dos artigos aqui publicados.

Convidamos a todas e todos a mergulhar nas páginas que se seguem, na certeza de que encontrarão material de valor para a prática profissional e para o aprimoramento do saber jurídico.

Desejo a todos uma boa leitura!

Clauro Roberto de Bortoli
Procurador-Geral de Justiça Militar

Editorial

O Conselho Editorial do Ministério Público Militar, fechando as atividades de 2025, conclui a edição ordinária número 48 da Revista do Ministério Público Militar, referente ao segundo semestre.

Acompanhado à nova sistemática relativa à avaliação de produções intelectuais, focada nos artigos e não mais nos periódicos, este conselho editorial vem adotando técnicas de avaliação que permitam o aperfeiçoamento das pesquisas a nós submetidas, por meio de comunicação transparente com os autores, na busca de melhores soluções.

O resultado é uma lista de artigos bem elaborados, que refletem preocupações legítimas daqueles que estão engajados em encontrar e difundir estudos que realmente venham a contribuir para o aprimoramento das visões institucionais e pessoais, de modo a incrementar, de forma prática, melhores condições no plano social, político e profissional.

Agradecemos, desse modo, aos nossos pareceristas que, de maneira abnegada e proativa, disponibilizam seus conhecimentos em prol da seleção e divulgação de pesquisas substanciais e bem fundamentadas, servindo à sedimentação da ciência jurídica.

Estendemos nossos agradecimentos aos autores, que, por seu turno, compreendem as novas exigências para publicação de pesquisas científicas e colaboram, efetivamente, para se viabilizar edições cada vez mais aprimoradas e adaptadas às novas exigências da comunidade jurídica.

Boa leitura!

Cristiane Pereira Machado

Promotora de Justiça Militar – Coordenadora

Cláudia Márcia Ramalho Moreira Luz

Procuradora de Justiça Militar – Conselheira

Jorge Augusto Caetano de Farias

Promotor de Justiça Militar – Conselheiro

Antônio Pereira Duarte

Subprocurador-Geral de Justiça Militar – Conselheiro

Sumário

- ❖ QUINTAS, Monick de Souza. Justiça Militar e Tecnologia: como os ganhos trazidos pelos Núcleos de Justiça 4.0 têm impactado a prestação jurisdicional da Corte Castrense (*Military Justice and Technology: The Impact of Justice 4.0 Hubs on the Military Judiciary*), pp. 13-38
- ❖ CHADREQUE, Juvenal Laurinda da Silva. Qualidade de vida no trabalho em contextos militares africanos: o caso das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (*Quality of Working Life in African Military Contexts: The Case of the Mozambique Armed Defense Forces*), pp. 39-60
- ❖ MATOS, Lucas dos Santos. Neuropsicogênese da aprendizagem e justiça restaurativa na educação prisional (*Neuropsychogenesis of learning and restorative justice in prison education*), pp. 61-74
- ❖ SOUZA, Cleverson Kalil de; SÁ, Vinicius Valdir. Uso da força letal pela Polícia Militar de Santa Catarina: uma análise das apurações em sede de Inquérito Policial Militar dos casos de intervenção com resultado morte (*Use of lethal force by the Military Police of Santa Catarina: an analysis of the investigations in the MilitaryPolice Inquiry into cases of intervention resulting in death*), pp. 75-102
- ❖ RODA, Arménio Alberto Rodrigues da. Esquecimento ou negação da justiça de transição em Moçambique: uma análise dos genocídios de Mueda e Wiriamu (*Forgetting or denial of transitional justice in Mozambique: an analysis of the Mueda and Wiriamu genocides*), pp. 103-126
- ❖ RODA, Arménio Alberto Rodrigues da. Forgetting or denying transitional justice in Mozambique: an analysis of the Mueda and Wiriamu genocides (*Olvido o negación de la justicia transicional en Mozambique: análisis de los genocidios de Mueda y Wiriamu*), pp. 127-150
- ❖ SANTANA, Thiago de Carvalho. Apagão das canetas: a paralisia decisória dos gestores públicos diante do direito administrativo do

medo (*Pen blackout: the decisional paralysis of public managers in the face of the administrative law of fear*), pp. 151-202.

Justiça Militar e Tecnologia: como os ganhos trazidos pelos Núcleos de Justiça 4.0 têm impactado a prestação jurisdicional da Corte Castrense

Monick de Souza Quintas

Advogada. Mestranda em Direito, Ciências, Instituições e Desenvolvimento pela Universidade Católica de Brasília. Pós-graduanda em Direito, Tecnologia e Justiça 4.0 pela Escola Nacional da Magistratura. Pós-graduanda em Direito Público e Privado pelo UNIJUR (Instituto Savonitti). Pós-graduanda em Direito Militar pelo CBEPJUR (Universidade Cândido Mendes). Foi Membro da Comissão de Direito Militar da OAB/DF (2016-2018), Membro da Comissão Nacional de Direito Militar da ABA (2017-2019) e Presidente da Comissão Nacional de Direito Militar da ABA (2019). Coautora do Estatuto dos Militares Comentado, e outros livros, palestrante e articulista.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1183-9381>

ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2322714217701362>

E-mail: monickquintas@gmail.com

Data de recebimento: 09/05/2025

Data de aceitação: 29/07/2025

Data da publicação: 29/07/2025

RESUMO: Com foco na experiência dos jurisdicionados civis e militares, na resolução de questões processuais e na simplificação dos procedimentos, o presente estudo de caso buscou explorar a experiência dos usuários com o e-Proc, Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e o uso de videoconferências, na Justiça Militar da União, levando-se em consideração a rápida ascensão do uso das novas tecnologias e ferramentas de Inteligência Artificial às carreiras jurídicas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito; Justiça 4.0; Justiça Militar; Plataforma digital do Poder Judiciário; PDPJ; tecnologia.

ENGLISH

TITLE: Military Justice and Technology: The Impact of Justice 4.0 Hubs on the Military Judiciary.

ABSTRACT: Focusing on the experience of both civilian and military litigants, procedural issue resolution, and the simplification of procedures, this case study aimed to explore user experiences with the e-Proc system, the National Prison Monitoring Database (BNMP), the Unified Electronic System for Sentence Execution (SEEU), and the use of videoconferencing within the Military Justice of the Union, taking into account the rapid rise in the use of new technologies and artificial intelligence tools in legal professions.

KEYWORDS: Law; Justice 4.0; Military Justice; Judiciary's Digital Platform; Technology.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 A História do processo judicial: do bico de pena ao processo eletrônico – 3 Conceitos básicos – 4 Estudo de caso: Ganhos trazidos pelos Núcleos de Justiça 4.0 na Justiça Militar da União, com foco na experiência dos jurisdicionados civis e militares, na resolução de questões processuais e na simplificação dos procedimentos – 5 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

Com a crescente digitalização e a necessidade de modernização do Judiciário brasileiro, foram criados os Núcleos de Justiça 4.0, com o objetivo de facilitar o acesso à Justiça, simplificar procedimentos e solucionar demandas com maior agilidade. Este estudo de caso analisou os benefícios desses núcleos na experiência de magistrados, servidores e jurisdicionados, com foco na Justiça Militar da União, destacando o uso de tecnologias como o e-Proc, o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e as videoconferências.

O processo, entendido como sequência ordenada de atos voltados à solução de conflitos, tem raízes históricas no Direito Romano, e no Brasil se desenvolveu sob forte influência das tradições jurídicas portuguesa e canônica. Inicialmente em papel, a tramitação processual foi sendo informatizada a partir de 2002, ganhando impulso com a criação do e-Proc, sistema eletrônico concebido no TRF4, em *software* livre, que passou a ser utilizado por diversos tribunais, permitindo o peticionamento e acompanhamento digital dos processos. O SEEU, criado pelo TJPR e adotado como política nacional em 2016 pelo CNJ, centraliza a execução penal em todo o país, permitindo controle mais eficiente dos benefícios, prazos e progressões de regime, embora também suscite debates sobre a automatização excessiva de etapas que exigiriam análise judicial mais individualizada. Já o BNMP foi desenvolvido para humanizar a gestão carcerária, promovendo transparência e integração entre os diversos atores do sistema penal, auxiliando na emissão de documentos e controle da população prisional. A videoconferência, por sua vez, ganhou protagonismo durante a pandemia da COVID-19, permitindo a continuidade dos atos processuais sem comprometer a segurança sanitária. Essa ferramenta trouxe praticidade e celeridade, especialmente em casos com réus presos, mas exige infraestrutura adequada e cuidados éticos no atendimento remoto às partes, especialmente no âmbito da advocacia. Assim, o conjunto dessas inovações, embora representem um avanço na digitalização da Justiça penal, demanda vigilância constante para assegurar que os direitos fundamentais não sejam comprometidos. A tecnologia deve ser vista como meio de garantir uma justiça mais eficiente, sem jamais substituir os princípios da legalidade e do devido processo legal.

Neste contexto, o presente trabalho científico se propôs a analisar, por meio de um estudo de caso com abordagem quantitativa, o impacto das inovações tecnológicas do Programa Justiça 4.0 na Justiça Militar da União. A metodologia envolveu a coleta de dados por meio de um questionário objetivo aplicado a 100 (cem) profissionais das mais diversas carreiras jurídicas e militares atuantes na JMU. As 20 (vinte) perguntas do questionário focaram na experiência dos usuários com o e-Proc, Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e o uso de videoconferências, buscando evidenciar os benefícios na prestação jurisdicional, na resolução de questões processuais e na simplificação dos procedimentos. A análise das respostas permitiu identificar a percepção dos usuários sobre a transparência, agilidade, acessibilidade e usabilidade desses sistemas.

2 A HISTÓRIA DO PROCESSO JUDICIAL: DA PENA AO PROCESSO ELETRÔNICO

a) O surgimento do processo judicial no Brasil

Processo (do latim *procedere*) é um termo que indica a ação de avançar, ir à frente; é um conjunto sequencial e particular de ações com objetivo comum, com os mais variados propósitos: criar, inventar, projetar, transformar, produzir, controlar, manter e usar produtos ou sistemas (Justiça Federal, 2021). Assim,

[...] processo judicial é o conjunto de documentos e peças processuais que, seguindo um rito jurídico preestabelecido e uma sequência predeterminada, possibilitam ao juízo competente determinar uma sentença em sentido amplo. O processo tramita sob a forma de autos, que informalmente, por vezes, também são referidos como ‘processo’. Os autos são o conjunto de documentos que se ordenam cronologicamente para materializar os atos do procedimento. O processo, por sua vez, se caracteriza pela sua finalidade, qual seja, a jurisdição; é o “instrumento para o legítimo exercício de poder” (Cintra, 2006, p. 296).

Pois bem. Na Grécia foram encontrados os primeiros elementos do que já se poderia conceituar como “processo formal”. Isso porque, são escassos e imprecisos os registros pré-helênicos (aqueles referentes ao processo nas sociedades mais remotas como Babilônia, Suméria, Fenícia entre outros). Já naquela época estavam presentes os princípios nos meios de prova e o contraditório (Cintra, 2006, p. 14).

Não obstante a importância da Grécia e suas bases lançadas para o desenvolvimento do processo, é inegável o quão fundamental foi o Direito Romano para a História do processo judicial. Se assim não o fosse, não seria uma disciplina nos cursos de Direito no Brasil (Cintra, 2006, p. 14).

O direito romano compreende não só a ordem jurídica, mas também as ideias e experiências surgidas desde o momento da fundação de Roma, em 753 a.C., até a desagregação do Império, em 565. O Direito romano¹ é, pois, o nome que se dá ao conjunto de princípios, preceitos e leis utilizados na antiguidade pela sociedade de Roma e seus domínios (Cintra, 2006, p. 14).

No Brasil, o processo judicial brasileiro está ligado ao Direito português, como produto cultural de nossa colonização (Cintra, 2006, p. 14). Apesar da conquista da independência política, herdamos de Portugal as normas processuais contidas nas Ordenações Filipinas (1603), Manuelinas (1521) e Afonsinas (1456), além, é claro, de algumas leis extravagantes posteriores, através do Decreto de 20 de outubro de 1823 (Cintra, 2006, p. 295-309).

Estas Ordenações (Filipinas, Manuelinas e Afonsinas) apresentavam muita influência no Direito romano e canônico, bem como de leis gerais elaboradas desde o Reinado de Afonso II, de concordatas celebradas entre reis de Portugal e autoridades eclesiásticas, das Sete Partidas de Castela, de antigos costumes nacionais e dos foros locais (Cintra, 2006, p. 14).

Ressalte-se que o processo judicial começou pelo “papel”, e reinou soberano até meados de 2002, quando o peticionamento eletrônico dava seus primeiros passos. Da caligrafia a tinta, escrita a bico de pena ou à caneta-tinteiro, passou para a máquina de datilografia, introduzida no país em larga escala a partir da década de 1950, que, por sua vez, passou a ser substituída pelos computadores (1990). E é a partir daqui que se inicia o ponto central de todo o estudo proposto (Cintra, 2006, p. 14).

O século XX certamente foi marcado pela chegada do computador, que, desde então, evolui a passos gigantescos e nunca imaginados. Na esteira do desenvolvimento tecnológico dos equipamentos (os chamados *hardware*), e das tecnologias de informação (sobretudo o desenvolvimento da *internet*), novos programas e aplicativos foram sendo desenvolvidos em diversas áreas do conhecimento e do entretenimento. Nesse compasso, claro, a Justiça não fica de fora; pelo contrário, experimentou um salto colossal no desenvolvimento de suas atividades. A legislação precisou ser adaptada para acompanhar essa corrida da tecnologia, que viria a beneficiar muito o cidadão que recorre ao Poder Judiciário, mas também os

¹ São exemplos de fontes do Direito Romano, que fundamentaram o desenvolvimento do Processo: Costumes, também conhecidos como *mos maiorum*, costumes dos ancestrais; Lei e Plebiscito, aprovados por meio da manifestação popular; *Senatus-Consultos*, decisões tomadas pelo Senado, direcionadas aos magistrados, as quais deveriam ser convertidas em nova legislação imperial; Constituições Imperiais, compostas pela interpretação legal do direito realizada pelo imperador, o qual atuava como uma espécie de poder constituinte, pois criava nova lei ou a atualizava; Editos de Magistrados, divulgados ainda no início do mandato das autoridades, uma espécie de promessa eleitoral, os quais eram cumpridos durante o exercício de sua magistratura; Jurisprudência, decisões firmadas ou inovações no Direito, criadas através das decisões dos magistrados. A jurisprudência é utilizada largamente até hoje no mundo jurídico.

operadores do Direito – magistrados, servidores, advogados, procuradores, promotores (Cintra, 2006, p. 14).

Na 4ª Região da Justiça Federal (que compreende os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), a primeira equipe de servidores instituída pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), encarregada de elaborar proposta de implantação e regulamentação do peticionamento eletrônico, da certificação digital e da comunicação interna eletrônica entre magistrados, foi formada pela Portaria nº 789, de 30 de abril de 2002, em iniciativa do Desembargador Federal Teori Albino Zavascki, então Presidente do TRF4 (Cintra, 2006, p. 14).

O primeiro sistema de peticionamento eletrônico nos Juizados Especiais Federais (JEFs) foi instalado na Unidade de Rio Grande (JFRS), em 08/11/2002 (Cintra, 2006, p. 14).

Em dezembro do mesmo ano, o Desembargador Federal Vilson Darós, então Coordenador da COJEF na 4ª Região (Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais), estabeleceu, pela Portaria nº 344, de 11 de dezembro 2002, a primeira equipe de Juízes responsáveis pelos estudos para implantação de um “processo virtual” de maior amplitude (Cintra, 2006, p. 14).

As equipes de trabalho, após a coleta de sugestões de todos os magistrados e servidores da 4ª Região, desenvolveram, em pouco mais de um ano, um sistema que viria a ser não só inédito, como paradigmático em todo o Poder Judiciário brasileiro. Desenvolvido com *softwares* livres, de forma gratuita e colaborativa, o eprocV1 ganhou força, confiança e dimensão (Cintra, 2006, p. 14).

Nos sistemas anteriores (Sipro e Siapro), o controle e acompanhamento processual eram realizados “em paralelo” à existência do processo físico em papel, ou seja, o processo judicial de fato existia fisicamente e o sistema era uma ferramenta para efetuar a distribuição, registro de movimentações, controle de acervo e produção de documentos (Gedpro). No e-Proc não; o processo judicial existe exclusivamente no meio eletrônico, significando um marco na história do processo judicial no país (Cintra, 2006, p. 14).

b) A Justiça Militar da União

No contexto brasileiro, a Justiça Militar da União é a mais antiga, contando, atualmente, com 217 anos de existência. Foi instituída no ano de 1808, pelo Príncipe Regente de Portugal, D. João VI, estabelecendo, assim, um foro especial para processamento e julgamento dos crimes militares previamente definidos em lei, praticados por militares ou civis (Braga *et al.*, 2024, p. 64-66).

A Justiça Militar² é o instrumento do Estado para aplicação do Direito Militar, que, por seu turno, além de ser regido por todos os princípios e garantias fundamentais que conduzem os mais variados ramos do Direito, também é pautado pela preservação de dois princípios basilares das instituições militares: a hierarquia e a disciplina (Cintra, 2006, p. 18).

No ano de 2017, o Superior Tribunal Militar (STM) assinou um termo de Cooperação junto ao TRF4 para a aquisição e implantação do sistema de processo judicial eletrônico (e-Proc). O e-Proc foi implantado³ na Justiça Militar da União em 26 de junho de 2018, marcada por uma sessão solene. Os demais sistemas, aqui, pesquisados – BNMP, SEEU e videoconferência – também estão em pleno funcionamento na JMU, facilitando a prestação jurisdicional (STM, 2017).

c) A transformação tecnológica no âmbito do Direito: Justiça 4.0

O fenômeno da transformação tecnológica do judiciário e os seus impactos na entrega adequada da prestação jurisdicional é incontestável. Neste íterim, tem-se visto uma utilização cada vez mais expressiva das novas tecnologias, em todas as etapas do processo, naquilo que o estudo *Global Access to Justice Project* [Organização das Nações Unidas *apud* Paterson *et al.* (coord.)] identificou como sendo a sexta onda do acesso à justiça – não obstante as tradicionais quatro ondas do acesso à justiça de Capelleti, Garth e Kim Economides (Cappelletti; Garth, 1988; Economides, 2006).

Hodiernamente, o Poder Judiciário desempenha suas funções por meio de sistemas computacionais para a gestão dos processos judiciais, com a eliminação do papel, e inicia o uso da inteligência artificial e da computação em nuvem. Assim, a Justiça supera a velha imagem sempre

² Em verdade, a Justiça Castrense é um órgão jurisdicional que possui não só a competência, mas também o conhecimento técnico específico para aplicar o Direito Penal Militar aos casos concretos, levando em consideração o contexto da vida na caserna e a importância dos bens jurídicos tutelados, em especial a defesa da integridade das instituições militares, cuja importância para a manutenção da soberania nacional e defesa dos poderes constitucionalmente instituídos é incontestável (Cintra, 2006, p. 18). O conceito de crime militar, seja ele propriamente ou impropriamente militar, pode ser encontrado com a leitura de todo o artigo 9º do Código Penal Militar, chamado de “coração” do ordenamento castrense. Até 2017, diziam-se “crimes militares” todos aqueles previstos expressamente no CPM. Contudo, com o advento da Lei nº 13.491/2017, houve uma alteração substancial do artigo 9º, modificando, por conseguinte, a definição dos crimes militares e, em parte, a competência da Justiça Militar para processar e julgar esses crimes (Cintra, 2006, p. 18). O conhecimento acerca das implicações e eventual proteção jurídica conferida aos militares nestes casos é de suma importância, pois outorga maior segurança aos agentes públicos que atuam na linha de frente, que acaba por exigir, muitas vezes, um agir sobrenatural em situações de risco, trazendo a quietude de saber que serão julgados de acordo com a legislação especializada (Código Penal Militar) perante uma justiça também especializada (Justiça Militar) (Cintra, 2006, p. 18).

³ A implantação do sistema na JMU foi regulamentada por meio de atos normativos e resoluções, como: Resolução nº 244, de 28 de junho de 2017, que dispõe sobre a implantação do eproc; Ato Normativo nº 239, de 30 de outubro de 2017, que regulamenta o eproc; Ato Normativo nº 240, de 30 de outubro de 2017, que regulamenta o cadastramento de usuários no eproc.

associada a montanhas infinitas de pastas de processos que abrigam pilhas de papéis, exigência de inúmeros carimbos e protocolos, entre outras ações burocráticas (Em 15 anos [...], 2020).

O velho hábito de “folhear o processo” ficou de lado. A marcha processual se dá quase que 100% *on-line*, inclusive, no âmbito das audiências (Cintra, 2006, p. 22).

A esse teor, a Lei nº 11.280, de 16 de fevereiro de 2006, permitiu para todos os processos a comunicação processual por meio eletrônico, inserindo o parágrafo único no artigo 154 do Código de Processo Civil de 1973 (Cintra, 2006, p. 22).

Em 19 de dezembro de 2006, a Lei nº 11.419 regulamentou o uso do meio eletrônico para a prática de atos processuais e criou o processo eletrônico no Brasil. Embora a efetiva e ampla aplicação da Lei nº 11.419/06 ainda dependa de a tecnologia ser mais disponibilizada, várias experiências no país já se fazem sentir, com destaque para a Justiça Militar da União (Cintra, 2006, p. 22).

Ato contínuo, em 2007, por meio da Resolução nº 46, de 18 de dezembro, o CNJ criou as chamadas Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário (Cintra, 2006, p. 22).

Em dezembro de 2013, o CNJ aprovou a Resolução nº 185, que instituiu o Processo Judicial eletrônico (Pje) como sistema nacional de processamento de informações e prática de atos processuais. Nela, estão estabelecidos os parâmetros para a implementação e o funcionamento do PJe. Hoje, o sistema alcança 80% dos tribunais brasileiros. Sua versão atual, 2.1, foi lançada em fevereiro de 2019 (Cintra, 2006, p. 22).

Um exemplo de que a mudança veio para ficar é a Lei nº 14.195/21, que alterou o artigo 245 do Código de Processo Civil de 2015, determinando citação, preferencialmente, na forma eletrônica. O diploma processual civil inaugurou uma nova dogmática processual preocupada com a efetividade do processo, de modo a reduzir o descompasso entre a lei e a realidade (Cintra, 2006, p. 22).

Assim, o Programa Justiça 4.0 surgiu em resposta à dificuldade prática de aplicação da Resolução CNJ nº 185/13, que determinava a existência de um único sistema processual nos tribunais brasileiros, contando com quatro eixos de atuação, sendo eles (a) inovação e tecnologia para melhorar a prestação de serviços e desenvolver soluções disruptivas; (b) gestão de informações e políticas judiciárias para fortalecer a promoção de direitos humanos; (c) prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, e (d) fortalecimento de capacidades institucionais do cnj.

O projeto visa transformar digitalmente a Justiça brasileira, tornando-a mais acessível, ágil e transparente. Nesse diapasão, o novo portal de serviços do Poder Judiciário brasileiro, lançado em dezembro de 2024, faz parte da estratégia de transformação digital chamada Programa Justiça 4.0, liderada pelo Ministro Luís Roberto Barroso. Esse programa responde aos desafios antigos de padronizar o sistema judicial, unificando e facilitando o acesso aos processos em tribunais de todo o Brasil (Cintra, 2006, p. 22).

O Programa Justiça 4.0 nasceu, portanto, com o objetivo de resolver a complexidade de diversos sistemas processuais usados pelos tribunais brasileiros. Em 2020, o CNJ identificou mais de 55 sistemas diferentes em uso. A PDPJ foi então criada para padronizar e integrar esses sistemas, possibilitando que todos os tribunais, mesmo com sistemas próprios, fossem interligados em uma única plataforma central, o *Codex*, que organiza e disponibiliza dados processuais de maneira estruturada, com o auxílio de Inteligência Artificial (IA) (Cintra, 2006, p. 22).

O portal oferece funcionalidades úteis tanto para o público interno quanto o externo. Para magistrados e servidores, centraliza comunicações, facilita a emissão de cartas precatórias e otimiza o fluxo de trabalho. Para advogados, membros do Ministério Público, defensores e usuários externos, o portal oferece uma consulta processual unificada, centraliza notificações e petições e permitirá, em breve, o peticionamento inicial em qualquer tribunal do país (Cintra, 2006, p. 22).

Essas inovações garantem um acesso mais fácil e rápido ao sistema judicial, aumentando a eficiência e reduzindo o congestionamento de processos, que atualmente ultrapassa 75 milhões em tramitação. A automação promovida pelo Justiça 4.0 não só agiliza o andamento dos processos, mas também melhora a experiência dos usuários, tornando a justiça mais acessível, transparente e próxima dos cidadãos brasileiros (Cintra, 2006, p. 22).

Em suma, o portal é mais do que uma ferramenta tecnológica; é uma transformação fundamental na interação com o sistema judiciário, refletindo o compromisso do CNJ com a inclusão, a acessibilidade e a eficiência. Ele não apenas centraliza os serviços, mas também promove uma cultura de inovação e modernização que beneficia todos os envolvidos na Justiça brasileira (Cintra, 2006, p. 22).

De certo, foram as novas tecnologias que permitiram ao Judiciário continuar em tempos de isolamento social, mas elas vieram para ficar no pós-pandemia. Vislumbra-se, ainda, novas tecnologias como as ferramentas mais aptas a, na sociedade contemporânea, conferir celeridade e efetividade à entrega da prestação jurisdicional (Cintra, 2006, p. 22).

3 CONCEITOS BÁSICOS

Para que se possa compreender bem o que de fato foi pesquisado e a conclusão a que se chegou, é preciso, antes, relembrar conceitos sobre os sistemas digitais hoje disponíveis aos usuários internos e externos ao Poder Judiciário, com foco na Justiça Militar da União, para que seja levado a efeito o Projeto Justiça 4.0.

a) E-Proc

O e-Proc – processo eletrônico da 4ª Região – começou a ser implantado em novembro de 2009 na Justiça Federal de Rio Grande/RS como projeto-piloto e, em 2010, já era usado em todas as matérias e graus de jurisdição, da primeira instância ao tribunal. Até o final de 2014, apenas 8% dos processos permaneciam em papel e a estimativa é que esse número fosse zerado até 2015 (Cintra, 2006, p. 22).

O sistema foi desenvolvido por servidores da área de Tecnologia da Informação da Justiça Federal da 4ª Região em *software* livre, que começaram a trabalhar na virtualização processual 2003, quando foi implantada uma primeira versão do processo eletrônico, restrita aos Juizados Especiais Federais. A versão atual, utilizada em toda a 4ª Região, é uma evolução desse primeiro sistema, aperfeiçoado após interação entre o tribunal, instituições públicas e operadores do Direito (Cintra, 2006, p. 22).

Em 21 de outubro de 2009 a Justiça Federal da 4ª Região passou a ser totalmente eletrônica, com as ações tramitando no primeiro e segundo graus virtualmente por meio do e-Proc, tornando-se um marco na história do processo eletrônico, sendo o primeiro sistema eletrônico da Justiça Federal brasileira. Atualmente, são milhões de ações virtuais distribuídas na 4ª Região. Esses números levaram o CNJ a reconhecer o TRF4 como o tribunal mais virtual do país, segundo o levantamento Justiça em Números de 2014 (Justiça Federal da 4ª Região, [s.d.]).

Na análise da 4ª Região, estima-se que o e-Proc gerou uma otimização e reestruturação de trabalho: menos funções administrativas e mais investimento na jurisdição para julgar mais rápido e melhor (Cintra, 2006, p. 27).

Além disso, o processo eletrônico trouxe ainda economia e sustentabilidade, já que entre 2009 e 2014, mais de R\$ 71,3 milhões deixaram de ser gastos em insumos como tintas para impressão e material de escritório, tendo em vista os mais de 2,8 milhões de processos eletrônicos distribuídos (Cintra, 2006, p. 27).

Em termos de sustentabilidade, houve uma economia de cerca de 718 toneladas de papel, o equivalente a 16 mil árvores. O uso do e-Proc também propiciou a economia de dinheiro público na construção de novos prédios, pois deixaram de ser ocupados, com processos físicos, mais de 34 quilômetros de estantes (Cintra, 2006, p. 27).

b) Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP)

Segundo informações obtidas no sítio eletrônico do CNJ, o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP, foi pensado como um instrumento para “humanizar” o sistema carcerário, e tem como finalidade ajudar na gestão da população carcerária do Brasil com a automatização da emissão de peças processuais (Cintra, 2006, p. 27).

Assim, o CNJ desenvolveu o BNMP, que vai permitir, além do monitoramento das ordens de prisão expedidas pelo Judiciário, o controle do cumprimento das ordens de prisão e soltura em âmbito nacional e em tempo real, permitindo a criação de um Cadastro Nacional de Presos (Cintra, 2006, p. 27).

Esse cadastro vai trazer mais segurança para a sociedade e eficiência para o Judiciário, já que todas as informações sobre pessoas procuradas pela Justiça ou presas em estados diversos estarão, agora, unificadas em todo Brasil, além de integradas ao Processo Judicial Eletrônico (Pje) (Cintra, 2006, p. 27).

Recentemente, o CNJ substituiu o BNMP 2.0 pela versão 3.0, desenvolvido no âmbito do Programa Justiça 4.0, sob a coordenação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), que monitora a realidade carcerária brasileira para dinamizar a comunicação entre justiça criminal, segurança pública e administração prisional (Cintra, 2006, p. 27).

A nova versão teve por objetivo consolidar um repositório de medidas judiciais de natureza criminal aplicadas em todo o país, incluindo medidas cautelares, medidas protetivas de urgência e penas alternativas (Cintra, 2006, p. 27).

O sistema está integrado à PDPJ e promove o controle na porta de entrada e de saída das pessoas privadas de liberdade, com o cadastro de indivíduos e registro de documentos processuais (além de mandados de prisão, alvarás de soltura, mandados de internação, guias de recolhimento e de internação, entre outros). Com isso, o BNMP 3.0 permite identificar todas as pessoas procuradas ou custodiadas⁴ nas diversas categorias de prisão, civil ou penal, estejam elas em situação de prisão

⁴ Sobre a solução:

- Trata-se de um cadastro nacional de pessoas custodiadas nas diversas espécies de prisão civil ou penal ou em cumprimento de medidas de segurança, incluindo medidas protetivas determinadas pela Justiça para prevenir violência doméstica contra a mulher;
- Registra, consolida e integra informações de todo o território nacional e emite, de forma automatizada, documentos obrigatórios para as movimentações necessárias;
- Disponibiliza consulta web em tempo real da situação penal da pessoa, que pode ser feita por computador, *tablet* ou *smartphone* com acesso à *internet*;

provisória, definitiva ou em cumprimento de medida de segurança na modalidade internação (CNJ, [s.d.]).

Além disso, o sistema conta com o apoio do programa “Fazendo Justiça”, que promove transformações nos sistemas penal e socioeducativo. Este é mais um resultado do trabalho do Poder Judiciário para fornecer à sociedade uma ferramenta capaz de contribuir com a construção de políticas criminais baseadas em evidências, com respeito à dignidade humana e à razoável duração dos processos e das penas (Cintra, 2006, p. 30).

Dentre as funcionalidades do BNMP 3.0, podem ser listadas a *(i)* gestão de documentos, relativos às ordens de prisão, internação, soltura, desinternação, recaptura, monitoramento eletrônico, acompanhamento de medidas diversas da prisão, análise de custódia, guias, lançamento de eventos de fuga, evasão, benefícios de saída temporária, alteração de unidade ou regime prisional e transferência de documentos por declínio de competência em todo o território nacional; o *(ii)* registro de eventos, tais como fuga, saída temporária, evasão, alteração da unidade prisional, alteração do regime prisional, transferência de documentos por declínio de competência, averbação de alterações em mandados, auto de prisão em flagrante, audiência de custódia, registro do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), prorrogação o mandado de prisão temporária e comunicação da prisão, e a *(iii)* emissão de alertas para ação de servidores e magistrados, como assinatura, cumprimento, não cumprimento, proximidade de encerramento de prazo, baixa automática, extinção, eventos e unificação (Cintra, 2006, p. 30).

Os benefícios do sistema também foram listados pelo CNJ, contando com maior agilidade na expedição de documentos; informação atualizada em tempo real; compartilhamento de dados entre autoridades da justiça criminal; policiais em patrulha em qualquer ponto do território brasileiro e maior autonomia do Judiciário (Cintra, 2006, p. 30).

c) Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)

O Sistema Eletrônico de Execução Unificado foi adotado como política nacional pelo CNJ no ano de 2016. Regulamentado pela Resolução nº 280/2019 do CNJ, o SEEU é um sistema desenvolvido em parceria com o TJPR, que permite o controle informatizado da execução penal e das informações relacionadas ao sistema carcerário brasileiro em todo território nacional (Cintra, 2006, p. 30).

O sistema permite [ou deveria permitir], um trâmite processual mais eficiente, além de proporcionar a gestão confiável dos dados da população carcerária do Brasil e funciona de forma

-
- Permite que usuários da Justiça e do Ministério Público acompanhem se a ordem de soltura – alvará – emitida foi cumprida pela autoridade prisional.

integrada ao Pje (Cintra, 2006, p. 30). Entre suas principais funcionalidades, destacam-se: (a) cálculo automático de penas: alerta os juízes sobre benefícios que estão vencendo ou por vencer; (b) acesso simultâneo: permite que promotores de justiça, defensores públicos, advogados e gestores prisionais acessem informações de forma integrada; (c) visualização consolidada: apresenta, em uma única tela, dados como processos, partes, movimentações e condenações; (d) acompanhamento eletrônico de prazos: oferece, em tempo real, o status das execuções penais em curso, e (e) produção de relatórios estatísticos: facilita a análise e a tomada de decisões baseadas em dados precisos.

d) Videoconferências

Na era da tecnologia digital, a comunicação multimídia ganhou espaço e se tornou mais usual que a comunicação convencional. A videoconferência, recurso inovador, trouxe uma alternativa de comunicação às áreas profissionais, desde a área médica até a área jurídica. Possibilitou ela, em tempo real, a comunicação visual e auditiva de pessoas em localizações geográficas diferentes. Atualmente, o sistema de videoconferência tem sido aplicado no âmbito do Judiciário e isso acarretou discussões doutrinárias que variam desde os benefícios gerados até os malefícios (Cintra, 2006, p. 30).

As videoconferências estão previstas na legislação brasileira (Código de Processo Civil e Penal), mas, no Judiciário, passaram a ser utilizadas com maior frequência depois de 2020, como forma de contornar os impactos da fase mais aguda da pandemia (Cintra, 2006, p. 30).

Deveras, o Poder Judiciário brasileiro adotou uma série de medidas para garantir aos indivíduos o acesso à justiça, o contraditório e a ampla defesa, como por exemplo, as audiências por videoconferências. Isso se justifica, devido aos indivíduos não poderem comparecer de forma presencial, em virtude das medidas de isolamento social às audiências, logo, essa medida foi criada, como forma de garantir que as pessoas participem do devido processo legal até mesmo de sua própria casa (Cintra, 2006, p. 30).

Neste sentido, o CNJ editou a Resolução nº 314, possibilitou através das audiências por videoconferência a continuidade e manutenção dos processos enquanto as políticas de isolamento social e contenção da pandemia foram necessárias no Brasil, até mesmo no mundo, devido a pandemia (Cintra, 2006, p. 30).

Em relação às audiências, mesmo com o advento do processo judicial eletrônico em 2006 por meio da Lei nº 11.419/2006, que surgiu para possibilitar a facilidade no trâmite processual e combater a morosidade, é possível afirmar que já era possível a prática de tais atos na forma eletrônica, grande parte das audiências ainda ocorriam *in loco*. Segundo dados estabelecidos pelo CNJ, houve um nítido

aumento da produtividade do Poder Judiciário com a utilização das audiências por videoconferência e a utilização das plataformas digitais PJE para dirimir as lides processuais (Cintra, 2006, p. 30).

Entre as Resoluções aprovadas pelo CNJ, estão: a Resolução nº 337/2020, que diz respeito a adoção de sistemas de videoconferência no Poder Judiciário; as Resoluções nº 385/2021 e nº 398/2021, relativas aos Núcleos de Justiça 4.0; a Resolução nº 354/2020, que trata do cumprimento digital de ato processual; a Resolução nº 372/2021, que prevê os Balcões Virtuais de atendimento *online* para partes e advogados; e as Resoluções nº 345/2020 e nº 378/2021, que tratam do programa Juízo 100% Digital (Aprovadas [...], 2022).

A utilização das ferramentas tecnológicas foi aprimorada com o desenvolvimento do Programa Justiça 4.0, desenvolvido pelo CNJ em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Conselho da Justiça Federal (CJF) e demais tribunais do país (Cintra, 2006, p. 34).

4 ESTUDO DE CASO: GANHOS TRAZIDO PELOS NÚCLEOS DE JUSTIÇA 4.0 NA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO, COM FOCO NA EXPERIÊNCIA DOS JURISDICIONADOS CIVIS E MILITARES, NA RESOLUÇÃO DE QUESTÕES PROCESSUAIS E NA SIMPLIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS

Em relação ao estudo de caso quantitativo elaborado pela autora, 100 (cem) pessoas responderam a 20 (vinte) perguntas objetivas referentes aos sistemas: **e-Proc, Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)** e o **uso de videoconferências**, no âmbito da Justiça Militar da União.

Primeiramente, esclarece-se que, embora a identificação (nome) do participante para o preenchimento do formulário fosse opcional, as identificações dos participantes foram ocultadas neste ensaio, em estrito atendimento às recentes normas introduzidas pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Dentre os participantes, das mais diversas carreiras jurídicas, dos cargos ocupados pelas pessoas que responderam ao formulário, 29% das pessoas são magistrados da Justiça Militar da União, 18% são advogados e 9% são membros do Ministério Público Militar. Os outros 44% ficaram divididos entre servidores civis e militares a serviço na JMU/STM e militares das assessorias jurídicas das Forças Armadas.

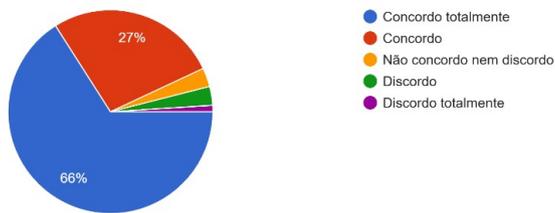
A faixa etária dos participantes variou entre 20 e 75 anos, sendo que o maior público conta com a faixa etária de 36 a 50 anos.

Dentre o gênero dos participantes, tem-se 61% das avaliações feitas por homens e 39% feitas por mulheres. Nenhum outro gênero foi identificado na pesquisa. Passam-se, pois, às 20 (vinte) assertivas respondidas.

a) Sobre o e-Proc (Sistema Eletrônico)

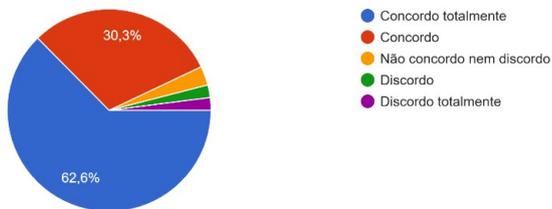
Quanto à assertiva “O sistema e-Proc facilita o acompanhamento de processos em tempo real”, foram obtidas 100 respostas, das quais:

O sistema e-Proc facilita o acompanhamento de processos em tempo real:
100 respostas



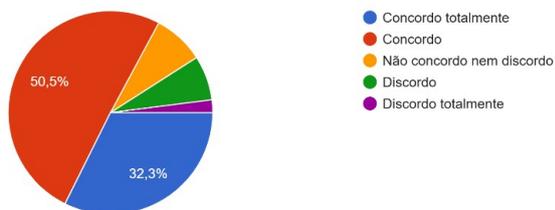
Quanto à assertiva “O e-Proc permite maior transparência no acesso a informações processuais”, foram obtidas 99 respostas, das quais:

O e-Proc permite maior transparência no acesso a informações processuais:
99 respostas



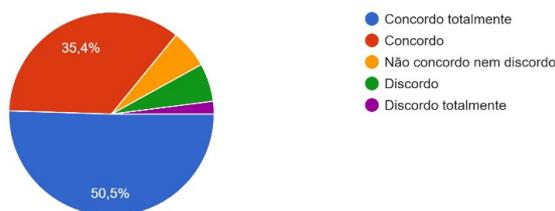
Quanto à assertiva “A interface do e-Proc é intuitiva e fácil de usar para os usuários internos e externos ao Poder Judiciário”, foram obtidas 99 respostas, das quais:

A interface do e-Proc é intuitiva e fácil de usar para os usuários internos e externos ao Poder Judiciário:
99 respostas



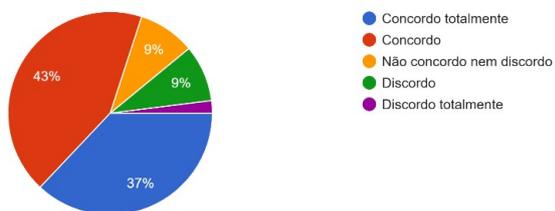
Quanto à assertiva “O e-Proc contribui para a agilidade no trâmite processual, reduzindo prazos”, foram obtidas 99 respostas, das quais:

O e-Proc contribui para a agilidade no trâmite processual, reduzindo prazos:
99 respostas



Quanto à assertiva “O e-Proc oferece suporte e funcionalidades adequadas para a prática jurídica”, foram obtidas 100 respostas, das quais:

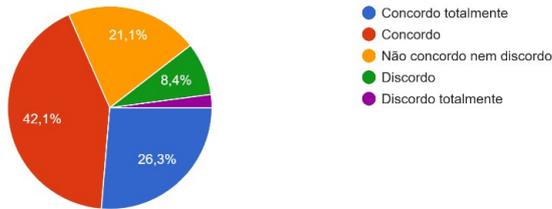
O e-Proc oferece suporte e funcionalidades adequadas para a prática jurídica:
100 respostas



b) Sobre o BNMP (Banco Nacional de Monitoramento de Prisões)

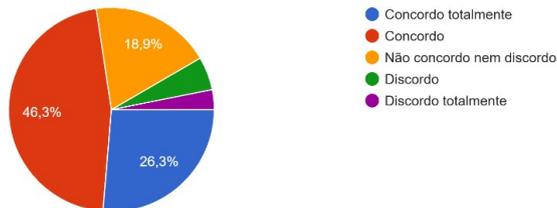
Quanto à assertiva “O sistema BNMP facilita o monitoramento de informações sobre prisões em tempo real”, foram obtidas 95 respostas, das quais:

O sistema BNMP facilita o monitoramento de informações sobre prisões em tempo real:
95 respostas



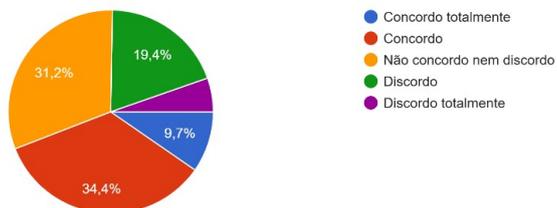
Quanto à assertiva “O BNMP promove maior transparência e acessibilidade a dados sobre o sistema prisional”, foram obtidas 95 respostas, das quais:

O BNMP promove maior transparência e acessibilidade a dados sobre o sistema prisional:
95 respostas



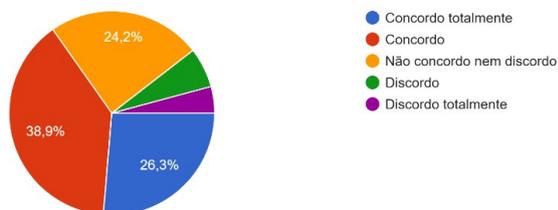
Quanto à assertiva “A interface do BNMP é intuitiva e de fácil utilização para os usuários internos e externos ao Poder Judiciário”, foram obtidas 93 respostas, das quais:

A interface do BNMP é intuitiva e de fácil utilização para os usuários internos e externos ao Poder Judiciário:
93 respostas



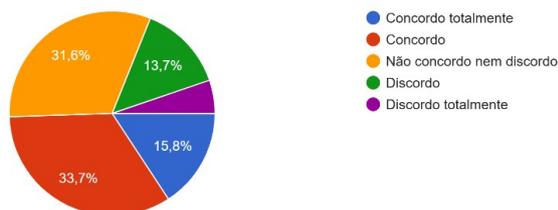
Quanto à assertiva “O BNMP contribui para a agilidade no acesso a informações de custódia e soltura”, foram obtidas 95 respostas, das quais:

O BNMP contribui para a agilidade no acesso a informações de custódia e soltura:
95 respostas



Quanto à assertiva “O BNMP oferece funcionalidades e suporte adequados para o acompanhamento de casos prisionais”, foram obtidas 95 respostas, das quais:

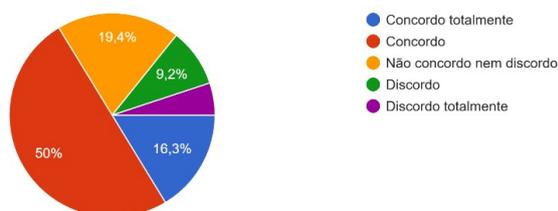
O BNMP oferece funcionalidades e suporte adequados para o acompanhamento de casos prisionais:
95 respostas



c) Sobre o SEEU (Sistema Eletrônico de Execução Unificado)

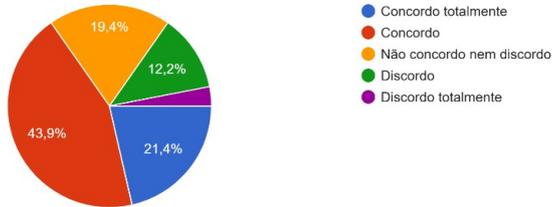
Quanto à assertiva “O SEEU facilita o monitoramento e a gestão dos processos de execução penal”, foram obtidas 98 respostas, das quais:

O SEEU facilita o monitoramento e a gestão dos processos de execução penal:
98 respostas



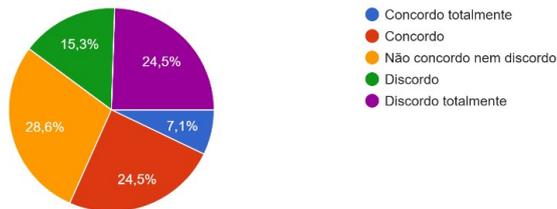
Quanto à assertiva “O SEEU promove maior transparência e acessibilidade aos dados de execução penal”, foram obtidas 98 respostas, das quais:

O SEEU promove maior transparência e acessibilidade aos dados de execução penal:
98 respostas



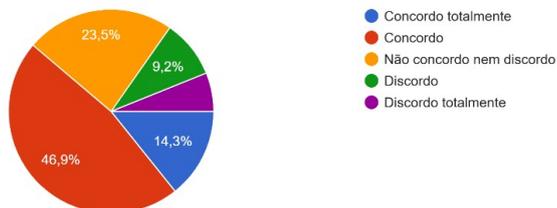
Quanto à assertiva “A interface do SEEU é intuitiva e fácil de usar para os usuários internos e externos ao Poder Judiciário”, foram obtidas 98 respostas, das quais:

A interface do SEEU é intuitiva e fácil de usar para os usuários internos e externos ao Poder Judiciário:
98 respostas



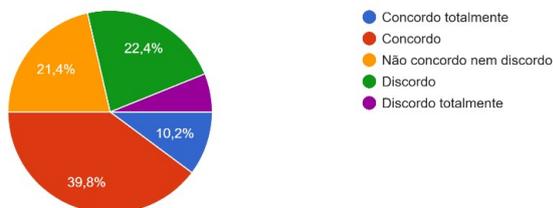
Quanto à assertiva “O SEEU contribui para a agilidade no cumprimento de penas e na execução penal”, foram obtidas 98 respostas, das quais:

O SEEU contribui para a agilidade no cumprimento de penas e na execução penal:
98 respostas



Quanto à assertiva “O SEEU oferece funcionalidades e suporte adequados para a prática no campo da execução penal”, foram obtidas 98 respostas, das quais:

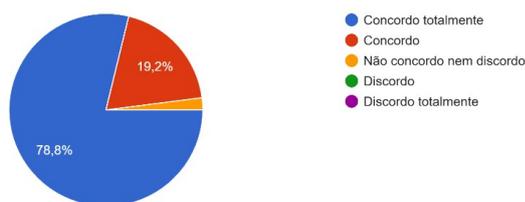
O SEEU oferece funcionalidades e suporte adequados para a prática no campo da execução penal:
98 respostas



d) Sobre as videoconferências

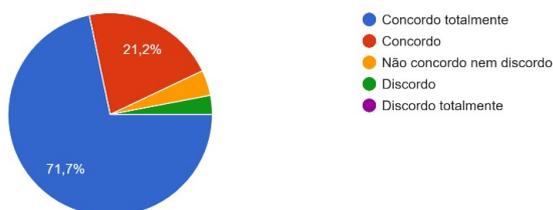
Quanto à assertiva “As videoconferências facilitam o acesso ao Judiciário para partes que estão distantes”, foram obtidas 99 respostas, das quais:

As videoconferências facilitam o acesso ao Judiciário para partes que estão distantes:
99 respostas



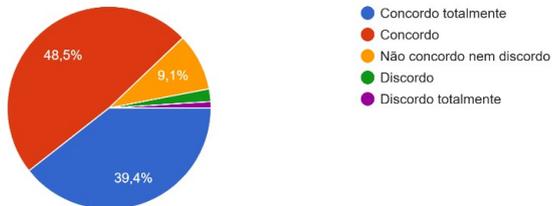
Quanto à assertiva “O uso de videoconferências agiliza os procedimentos e reduz o tempo de espera”, foram obtidas 99 respostas, das quais:

O uso de videoconferências agiliza os procedimentos e reduz o tempo de espera:
99 respostas



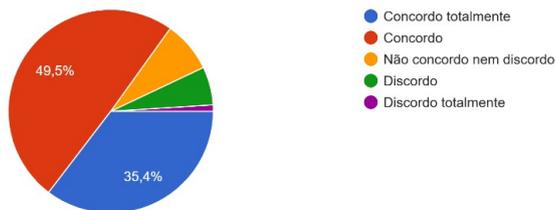
Quanto à assertiva “A qualidade técnica (áudio e vídeo) das videoconferências na Justiça Militar é satisfatória”, foram obtidas 99 respostas, das quais:

A qualidade técnica (áudio e vídeo) das videoconferências na Justiça Militar é satisfatória:
99 respostas



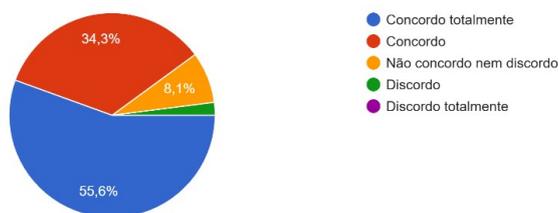
Quanto à assertiva “As videoconferências permitem uma comunicação clara e eficaz entre todas as partes”, foram obtidas 99 respostas, das quais:

As videoconferências permitem uma comunicação clara e eficaz entre todas as partes:
99 respostas



Quanto à assertiva “As videoconferências são uma alternativa segura e prática para a realização de audiências”, foram obtidas 99 respostas, das quais:

As videoconferências são uma alternativa segura e prática para a realização de audiências:
99 respostas



5 CONCLUSÃO

Diante de tudo o que foi exposto, a conclusão que se extrai a partir da disquisição científica apresentada é que a implantação do Processo Judicial Eletrônico se traduz em realidade incontestável nos tribunais do país, sobretudo na Justiça Militar da União, em todas as unidades judiciais brasileiras,

trazendo grande transformação na vida diária dos operadores do Direito, bem como, certamente, trará benefícios a todos os auxiliares da justiça.

Os processos judiciais, a teor do que dispõe a legislação sobre o tema, ficarão à disposição das partes 24 horas por dia, inclusive nos fins de semana e feriados, facilitando sobremaneira o trabalho dos procuradores das partes e dos demais órgãos que funcionam nos autos durante a tramitação processual, devendo-se, contudo, haver cuidado com o perigo “*da servidão digital no trabalho (a escravatura dos tempos modernos)*”⁵ – tema este que merecerá atenção em outro ensaio acadêmico –, criada pela hiperconexão digital, que ainda não é tratada com o peso e a atenção devidos, não apenas pelo legislador, mas pela própria sociedade.

As resistências pontuais restarão vencidas na medida em que os resultados estatísticos relativos a experiências exitosas da implantação do processo judicial eletrônico forem sendo divulgadas e constatadas.

Importante ressaltar que eventuais questões controvertidas deverão ser pacificadas, para que não causem obstáculos à inclusão do Poder Judiciário na era da informação e principalmente alcance o objetivo de todos, ou seja, a eficiência e a celeridade processual.

Com base nas respostas obtidas no questionário sobre a “Justiça 4.0 na Justiça Militar da União”, seguem alguns pontos explicativos:

O sistema e-Proc e o BNMP foram amplamente avaliados quanto à capacidade de facilitar o monitoramento e o acompanhamento de processos e dados em tempo real. As respostas indicaram uma percepção positiva dos entrevistados sobre a agilidade e a transparência oferecidas por esses sistemas, o que contribui para uma gestão processual mais eficiente.

Os sistemas e-Proc, BNMP e SEEU foram destacados pela contribuição significativa para a transparência processual. Esse aspecto foi considerado essencial para promover a acessibilidade das informações, refletindo uma maior democratização do acesso aos dados judiciais e ao acompanhamento da execução penal.

As respostas apontam uma diversidade de opiniões sobre a usabilidade das interfaces dos sistemas, variando de avaliações positivas quanto à sua intuitividade até indicações de que melhorias poderiam ser realizadas para tornar o uso mais fácil e eficaz. Esse aspecto destaca a importância de constantes atualizações e adaptações dos sistemas para otimizar a experiência dos usuários.

O questionário revelou uma concordância significativa quanto à contribuição desses sistemas para a agilidade dos trâmites judiciais. A maioria dos entrevistados acredita que os sistemas digitais

⁵ Para mais, leia em: Corrêa Gomes Cardim, T. (2022). Servidão digital no trabalho: a escravatura dos tempos modernos. *Laborare*, 5(9), 92–110. <https://doi.org/10.33637/2595-847x.2022-144>.

reduzem prazos e otimizam a execução de atividades no Judiciário, demonstrando uma aprovação dos efeitos positivos da digitalização no contexto judicial.

As videoconferências foram bem avaliadas, especialmente quanto à facilitação de acesso ao Judiciário para partes distantes, além de reduzirem o tempo de espera e acelerarem os procedimentos outrora burocráticos. No entanto, algumas respostas indicaram uma necessidade de melhorias técnicas, como na qualidade do áudio e vídeo, o que é crucial para assegurar a clareza e a eficácia das comunicações processuais, sem prejuízo para as partes em litígio.

O estudo destaca que os sistemas de Justiça 4.0 na Justiça Militar da União têm sido bem recebidos, contribuindo positivamente para a transparência, agilidade e acessibilidade das informações processuais. Contudo, pontos de aprimoramento foram identificados, sugerindo que investimentos contínuos em tecnologias e treinamento são fundamentais para maximizar o potencial desses sistemas e atender às expectativas dos usuários.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. *Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico: a informatização judicial no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

APROVADAS regras para audiências judiciais realizadas por meio de videoconferência. *Notícias CNJ*, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/aprovadas-regras-para-audiencias-judiciais-realizadas-por-meio-de-videoconferencia/#:~:text=As%20videoconfer%C3%Aancias%20est%C3%A3o%20previstas%20na,e%20demais%20tribunais%20do%20pa%C3%ADs.&text=If%20playback%20doesn't%20begin%20shortly%2C%20try%20restarting%20your%20device>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRAGA, Elba; HAMBURGO, Andreia; XAVIER, Ricardo; QUINTAS, Monick; CARNEIRO, Luís Márcio; REQUIÃO, Luiz Henrique; TORRES, José Carlos; SILVA, Rita; ALMEIDA, Augusto; PINHEIRO, Germana. *Direito e Conexões – Conexões além fronteiras*. Camaçari, BA: Ed. Dourada, 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.280, de 16 de fevereiro de 2006*. Altera os arts. 112, 114, 154, 219, 253, 305, 322, 338, 489 e 555 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos à incompetência relativa, meios eletrônicos, prescrição, distribuição por dependência, exceção de incompetência, revelia, carta precatória e rogatória, ação rescisória e vista dos autos; e revoga o art. 194 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111280.htm. Acesso em: 14 dez. 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras

providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021*. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114195.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDIM, Talita Corrêa Gomes. Servidão digital no trabalho: a escravatura dos tempos

modernos. *Laborare*, 5(9), 92–110, 2022. <https://doi.org/10.33637/2595-847x.2022-144>. Acesso em: 13/11/2024.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CLEMENTINO, Edilberto Barbosa. *Processo judicial eletrônico*. Curitiba: Juruá, 2007.

CNJ. *Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas*. BNMP 3.0. [s.d.]. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/bnmp-3-0/#:~:text=A%20nova%20vers%C3%A3o%20substitui%20o,dos%20processos%20e%20das%20penas>. Acesso em: 26 jun. 2025.

CNJ. *Resolução nº 46, de 18 de dezembro de 2007*. Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em:

https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_46_18122007_04042019134854.pdf. Acesso em: 12 nov. 2024.

CNJ. *Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013*. Institui o Sistema Processo Judicial Eletrônico - PJe como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelece os parâmetros para sua implementação e funcionamento. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1933>. Acesso em: 15 nov. 2024.

CNJ. *Resolução nº 345 de 09/10/2020*. Dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CNJ. *Resolução nº 354 de 19/11/2020*. Dispõe sobre o cumprimento digital de ato processual e de ordem judicial e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3579>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CNJ. *Resolução Nº 372 de 12/02/2021*. Regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada “Balcão Virtual.” Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3742>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CNJ. *Resolução nº 378 de 09/03/2021*. Altera a Resolução CNJ nº 345/2020, que dispõe sobre o “Juízo 100% Digital”. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3773>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CNJ. *Resolução nº 385 de 06/04/2021*. Dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0” e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>. Acesso em: 15 nov. 2024.

CNJ. *Resolução nº 398 de 09/06/2021*. Dispõe sobre a atuação dos “Núcleos de Justiça 4.0”, disciplinados pela Resolução CNJ nº 385/2021, em apoio às unidades jurisdicionais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3978>. Acesso em: 14 nov. 2024.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?. In: PANDOLFI, Dulce *et al.* (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

EM 15 ANOS, a informatização transformou o Judiciário do século XXI. *Notícias CNJ*, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/em-15-anos-a-informatizacao-transformou-o-judiciario-do-seculo-xxi/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

HIPPERTT, Karen Paiva; CASTRO, José Fabiano da Costa; NETTO, José Laurindo de Souza. Acesso à justiça no pós-pandemia: uma nova onda no Brasil?. In: *II Encontro Virtual do CONPEDI*, 2020, Florianópolis. Acesso à justiça e solução de conflitos I, 2020. p. 39- 40.

HIPPERTT, Karen Paiva; NETTO, Eleonora Laurindo de; GARCEL, Adriane; NETTO, José Laurindo de Souza. O acesso à justiça em tempos de crise e a onda das tecnologias na justiça brasileira. In: GARCEL, Adriane; NETTO, Eleonora Laurindo de Souza; ZIMIANI, Laís; GOTO, Lilian Cristina Pinheiro (coord.). *Mediação e conciliação: métodos adequados de solução de conflitos*. Curitiba: Clássica Editora, 2021.

INSAJ. Tecnologia na Justiça: como a Inteligência Artificial e a Computação Cognitiva estão impactando a área. *Jusbrasil*, 2017. Disponível em: <https://insaj.jusbrasil.com.br/artigos/466573042/tecnologia-na-justica-como-a-inteligencia-artificial-e-a-computacao-cognitiva-estao-impactando-a-area>. Acesso em: 20 ago. 2020.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Paraná. *Momento Memória*, n. 9, out./2021. A História do processo: do bico de pensa ao eproc, o primeiro sistema eletrônico da Justiça Federal brasileira. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/jfpr/2021/10/Outubro-2021-A-Historia-do-Processo-do-bico-de-pena-ao-eproc.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, João Paulo Nery dos Passos. *Inteligência artificial aplicada à atividade jurisdicional*. Orientador: José Miguel Garcia Medina. 2020, 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual e Cidadania) –Universidade Paranaense – UNIPAR, Umuarama, 2020.

MEDINA, José Miguel Garcia; MARTINS, João Paulo Nery dos Passos. *A era da inteligência artificial: as máquinas poderão tomar decisões Judiciais?*. Revista dos Tribunais. v. 1020, 2020.
NORTHFLEET, Ellen Gracie. A utilização do fax no poder judiciário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 728, p. 122-127, 1996.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. BRICS: CNJ apresenta inteligência artificial em processos eletrônicos. *Notícias CNJ*, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/brics-cnj-apresenta-inteligencia-artificial-em-processos-eletronicos/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

SOUZA NETTO, José Laurindo de; HIPPERTT, Karen Paiva; GARCEL, Adriane. O papel das novas tecnologias na materialização do acesso à justiça em tempos de crise: entraves e perspectivas. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 2, p. 19–35, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2021.v7i2.8166. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/8166>. Acesso em: 14 nov. 2024.

STM assina parceria com TRF-4, para implantação de sistema de processo judicial eletrônico (e-Proc). *Notícias STM*, 2017. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/7279-superior-tribunal-militar-assina-parceria-com-trf-4-para-implantacao-de-sistema-de-processo-judicial-eletronico-e-proc>. Acesso em: 12 nov. 2024.

TEIXEIRA, Tarcísio. *Curso de Direito e processo eletrônico: doutrina, jurisprudência e prática*. São Paulo: Saraiva, 2013.

Qualidade de Vida no Trabalho em contextos militares africanos: O caso das Forças Armadas de Defesa de Moçambique

Juvenal Laurinda da Silva Chadreque

Doutor em Gestão de Empresas pela Universidade São Tomás de Moçambique, 2022. Pós-graduado em Ciências Militares pelo Instituto Superior de Estudos de Defesa “Tenente-General Armando Emílio Guebuza”, Moçambique, 2021. Investigador nas áreas da segurança, defesa e estudos estratégicos, com foco em produção científica na análise das forças armadas enquanto instrumentos de soberania, estabilidade e desenvolvimento, abordando temas como a liderança estratégica, a profissionalização militar e a modernização dos sectores da defesa nos contextos africanos. Autor de diversos artigos científicos publicados em revistas nacionais e internacionais, com destaque para os estudos sobre regimes políticos, estruturas de poder e a instrumentalização das instituições militares. Entre as suas obras, destacam-se os livros *Qualidade de Vida no Trabalho: Economia Centrada no Homem, Factor de Aumento de Produtividade e Desenvolvimento* (2019) e *Gestão e Avaliação do Desempenho Humano: A Nova Realidade Empresarial* (2021). Desenvolve actualmente investigação na Universidade de Bordeaux, França, adoptando uma abordagem multidisciplinar entre ciências militares, administração pública e ciência política.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2719-3813>

E-mail: juvenall.chissem@gmail.com

Data de recebimento: 10/05/2025

Data de aceitação: 31/08/2025

Data da publicação: 01/09/2025

RESUMO: Este artigo analisa a Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) no seio das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, integrando esta análise num quadro mais amplo de reflexão sobre os desafios enfrentados pelas instituições militares africanas. Partindo de uma metodologia mista, quantitativa e qualitativa, aplicada a 328 militares de diferentes ramos e patentes, procura-se compreender de que modo as práticas de gestão de pessoas, a liderança institucional e as condições infraestruturais influenciam o bem-estar dos efetivos. Os resultados revelam níveis preocupantes de desmotivação, percepções de injustiça organizacional e fragilidades nas políticas de valorização simbólica e funcional, comprometendo a coesão interna e a prontidão operacional. Defende-se que a promoção da QVT em contextos militares africanos exige políticas públicas integradas, lideranças éticas e uma cultura organizacional humanizada, ajustada às especificidades da missão castrense e às realidades sociopolíticas do continente. O estudo contribui, assim, para o desenvolvimento de uma epistemologia africana da QVT militar, propondo caminhos para a profissionalização e humanização da defesa nacional.

PALAVRAS-CHAVE: qualidade de vida no trabalho; Forças Armadas; gestão de pessoas; bem-estar; Moçambique.

ENGLISH

TITLE: Quality of Working Life in African Military Contexts: The Case of the Mozambique Armed Defense Forces.

ABSTRACT: This article analyses the Quality of Work Life (QWL) within the Mozambican Armed Forces, framing the discussion within a broader reflection on the challenges faced by African military institutions. Using a mixed-method approach, combining quantitative and qualitative data from 328 military personnel of different ranks and branches, the study examines how human resource management practices, institutional leadership, and infrastructural conditions affect personnel well-being. The findings reveal alarming levels of demotivation, perceptions of organizational injustice, and weaknesses in both symbolic and functional recognition policies, undermining internal cohesion and operational readiness. The article argues that promoting QWL in African military contexts requires integrated public policies, ethical leadership, and a human-centred organizational culture adapted to the specificity of military missions and the sociopolitical realities of the continent. The study thus contributes to the development of an African epistemology of military QWL, offering pathways for the professionalization and humanization of national defense.

KEYWORDS: quality of work life; Armed Forces; human resource management; well-being; Mozambique.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Metodologia – 3 Referencial teórico – 3.1 A Qualidade de Vida no Trabalho: abordagem conceptual – 3.2 Modelos teóricos contemporâneos de QVT – 3.3 Relação entre QVT, motivação e desempenho – 3.4 A QVT nas instituições públicas e militares – 3.5 Liderança, justiça organizacional e bem-estar militar – 3.6 Desafios e perspectivas da QVT nas Forças Armadas africanas – 3.6.1 Convergências e singularidades da QVT em Forças Armadas africanas – 3.6.2 QVT e políticas públicas de defesa – 3.7 Lacunas teóricas e desafios na investigação sobre QVT militar – 3.8 Estudos relevantes e perspectivas complementares – 4 Resultados e discussão – 4.1 Análise crítica das condições de QVT nas FADM – 5 Considerações finais e recomendações – 5.1 Recomendações estratégicas (médio e longo prazo) – 5.2 Recomendações táticas (curto prazo) – 5.3 Limitações do estudo e perspectivas futuras – 5.4 Contributos internacionais e aplicabilidade comparativa – 6 Contributos científicos da investigação.

1 INTRODUÇÃO

A Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) tem vindo a ganhar centralidade no debate académico e institucional sobre a gestão de pessoas, especialmente em contextos organizacionais marcados por exigências operacionais extremas, estruturas hierárquicas rígidas e escassez de recursos. Este é o caso das Forças Armadas, nas quais o desempenho dos efetivos militares está fortemente condicionado por fatores psicossociais, organizacionais e infraestruturais.

Nas sociedades em desenvolvimento, como Moçambique, as Forças Armadas de Defesa desempenham um papel crucial na preservação da soberania, no apoio a missões de interesse público e na gestão de situações de emergência nacional. Contudo, enfrentam limitações severas em matéria de infraestruturas, remuneração, reconhecimento institucional e apoio à saúde mental. Esses constrangimentos, se não forem enfrentados por via de uma gestão centrada no ser humano, podem comprometer seriamente a coesão interna, a prontidão operacional e a legitimidade institucional perante a sociedade.

Embora a literatura sobre QVT esteja bem consolidada em ambientes civis e empresariais, são ainda escassas as investigações que abordam esta temática no contexto castrense africano. A vida militar impõe especificidades que exigem abordagens teóricas e metodológicas ajustadas, incluindo a disciplina rígida, a subordinação, a mobilidade forçada, a exposição a riscos físicos e a pressão psicológica prolongada.

Neste enquadramento, o presente estudo tem como objectivo central analisar a Qualidade de Vida no Trabalho nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), a

partir das percepções de militares de diferentes ramos e patentes. Pretende-se identificar os fatores que condicionam o bem-estar dos efetivos, compreender as dinâmicas de motivação e liderança, e propor caminhos para uma gestão mais eficaz, humanizada e alinhada com os princípios da profissionalização do setor da defesa.

A investigação visa preencher lacunas teóricas e empíricas existentes, contribuindo para a construção de um referencial analítico ajustado às realidades africanas. Os dados recolhidos, analisados de forma quantitativa e qualitativa, permitirão não apenas descrever o estado atual da QVT nas FADM, mas também fundamentar recomendações com potencial de impacto estratégico para a modernização institucional.

Para além de analisar a realidade moçambicana, o presente estudo inscreve-se numa reflexão mais ampla sobre os desafios enfrentados pelas forças armadas em contextos africanos. As instituições militares do continente partilham, em diferentes graus, constrangimentos como a rigidez hierárquica, a escassez de recursos, a ausência de políticas de valorização humana e o legado de estruturas organizacionais marcadas por lógicas coloniais ou pós-conflito. Assim, a análise da QVT nas FADM visa, igualmente, contribuir para o alargamento do debate científico e político sobre a gestão do bem-estar em instituições castrenses africanas, promovendo a construção de uma epistemologia regional que supere a simples transposição de modelos externos.

2 METODOLOGIA

Este estudo adotou um desenho metodológico misto, com predomínio de uma abordagem quantitativa descritiva-correlacional, complementada por dados qualitativos de natureza exploratória. A escolha metodológica visou captar tanto a frequência de percepções sobre a QVT nas Forças Armadas como os significados atribuídos pelos efetivos às suas condições laborais.

A opção por uma amostragem não probabilística por conveniência justifica-se pelas limitações operacionais e logísticas inerentes ao acesso às unidades militares, bem como pela sensibilidade do objeto de estudo. Ainda que este tipo de amostragem limite a generalização dos resultados para o universo total das FADM, procurou-se assegurar a diversidade interna

da amostra, incluindo efetivos de diferentes ramos, patentes, funções e tempo de serviço. Essa heterogeneidade visa reforçar a validade interna e a riqueza analítica do estudo.

A amostra foi composta por 328 militares, dos quais 278 preencheram integralmente os questionários e 50 participaram em entrevistas individuais ou em pequenos grupos focais. A média de idades foi de 33,4 anos (DP = 6,9), com uma predominância do sexo masculino (92%). Os participantes estavam distribuídos por diferentes patentes: 38% praças, 34% sargentos e 28% oficiais, e apresentavam um tempo médio de serviço de 11,2 anos. Essa diversidade permitiu captar percepções representativas dos diferentes níveis hierárquicos.

O instrumento principal foi um questionário construído com base em modelos validados internacionalmente (Walton, 1973; Limongi-França, 2004), adaptado ao contexto militar moçambicano. O questionário incluiu escalas de Likert de cinco pontos, organizadas em domínios como: ambiente físico de trabalho, relações hierárquicas, reconhecimento institucional, equilíbrio vida-trabalho e oportunidades de desenvolvimento profissional.

A análise quantitativa foi realizada com recurso ao *software* SPSS (v. 26). Optou-se pela utilização do teste de correlação de Spearman, dada a natureza ordinal das escalas de Likert utilizadas e a ausência de pressupostos de normalidade nos dados. A análise de variância (ANOVA) foi aplicada para avaliar diferenças nas percepções de QVT entre os grupos hierárquicos. Quanto às entrevistas, estas foram submetidas a análise temática conforme o modelo de Braun e Clarke (2006), permitindo identificar padrões de sentido e discursos recorrentes relacionados com o bem-estar laboral, a motivação e a liderança.

A investigação foi aprovada por uma instância institucional competente das FADM. Todos os participantes foram informados dos objetivos do estudo e participaram de forma voluntária, com garantia de anonimato e confidencialidade dos dados. Os dados foram armazenados em suporte digital protegido, conforme os princípios da integridade científica e do respeito pelos direitos dos participantes.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 A Qualidade de Vida no Trabalho: abordagem conceptual

A QVT configura-se como um campo de estudo de natureza interdisciplinar, situado na confluência da psicologia organizacional, da sociologia do trabalho, da gestão de recursos humanos e das políticas públicas. Inicialmente centrada na melhoria das condições físicas e ergonômicas do ambiente laboral, a abordagem foi-se alargando ao longo do tempo para abarcar dimensões mais subjectivas, como o bem-estar psicológico, a autonomia no desempenho das funções, a percepção de justiça organizacional e a conciliação entre a vida profissional e pessoal.

A conceptualização mais influente ainda é a de Walton (1973), que propôs oito dimensões estruturantes da QVT: compensação justa e adequada, condições de trabalho seguras e saudáveis, oportunidade de uso e desenvolvimento das capacidades, oportunidade de crescimento e segurança, integração social na organização, constitucionalismo, trabalho e espaço total de vida, e relevância social da vida no trabalho. Esses domínios continuam a servir de base a diversos instrumentos de avaliação e programas de intervenção, embora novas dimensões tenham sido integradas em contextos contemporâneos.

3.2 Modelos teóricos contemporâneos de QVT

Com o avanço dos estudos organizacionais, a QVT passou a ser compreendida como um fenómeno dinâmico e relacional, fortemente dependente do contexto cultural, do tipo de organização e das práticas de gestão adotadas. Os modelos contemporâneos de QVT devem integrar três dimensões essenciais: a vertente individual, que diz respeito ao bem-estar subjectivo e à motivação interna dos trabalhadores; a dimensão organizacional, ligada à cultura institucional, à liderança e às práticas de gestão; e a esfera societal, que se relaciona com o reconhecimento do valor do trabalho na sociedade e com a existência de políticas públicas de protecção social.

Neste sentido, abordagens como a de Hackman e Oldham (1980), com o seu Modelo das Características do Trabalho, ou a de Brun e Martel (2003), que introduz o conceito de “trabalho saudável”, são relevantes para compreender como o desenho das tarefas, o *feedback*, a clareza de papéis e o apoio social influenciam diretamente a percepção de QVT. Estudos mais recentes têm vindo a incorporar variáveis como a inteligência emocional, as competências no domínio das relações interpessoais e a percepção de reconhecimento, tanto no plano simbólico como institucional, ampliando assim a compreensão da QVT em contextos organizacionais complexos.

3.3 Relação entre QVT, motivação e desempenho

Diversas investigações têm evidenciado que a QVT está positivamente associada ao desempenho organizacional, sobretudo quando mediada por níveis elevados de motivação laboral. Trabalhadores que percebem o ambiente profissional como justo, participativo e estimulante tendem a demonstrar maior envolvimento nas suas funções, menores taxas de rotatividade, menor prevalência de problemas de saúde mental e níveis superiores de produtividade.

A teoria das necessidades de Maslow (1943) e os contributos da teoria da autodeterminação de Deci e Ryan (2000) fundamentam a ideia de que o trabalho deve satisfazer, não apenas necessidades fisiológicas, mas também de pertencimento, reconhecimento e autorrealização. Assim, um sistema de gestão que ignora os fatores psicossociais do trabalho corre o risco de gerar desmotivação crônica, absentismo e resistências à mudança.

No contexto militar, no qual as exigências físicas e emocionais são elevadas, a ligação entre QVT e desempenho reveste-se de particular importância. A percepção de que existe apoio por parte da instituição, bem como um forte sentido de união entre os colegas, contribui para melhorar a eficácia nas atividades operacionais e reduzir os níveis de stress pós-traumático.

3.4 A QVT nas instituições públicas e militares

As instituições públicas, como é o caso das Forças Armadas, deparam-se com obstáculos particulares na promoção da QVT, resultantes da sua organização burocrática, da rigidez das hierarquias e da escassez de recursos. Apesar de a natureza do serviço público conferir um elevado sentido de missão aos profissionais, a inexistência de mecanismos que reconheçam e valorizem individual e colectivamente os efetivos pode originar sentimentos de frustração e desmotivação.

No contexto das instituições militares, a análise da QVT deve considerar as particularidades associadas à disciplina, ao dever, ao patriotismo e à obediência à cadeia de comando. No entanto, essas exigências não dispensam o cumprimento de condições laborais dignas. A falta de apoio psicológico estruturado, a inexistência de mecanismos de reconhecimento simbólico, a ausência de políticas claras de progressão na carreira e a precariedade das condições de segurança comprometem não só o bem-estar dos efetivos, mas também a eficácia operacional e a coesão interna da força militar.

A formação contínua, a liderança pautada por princípios éticos e a definição clara das funções desempenham um papel essencial na forma como os profissionais percebem a QVT. Quando esses elementos se articulam com uma cultura institucional assente no respeito mútuo, tendem a reforçar o compromisso dos militares com a organização e a diminuir a ocorrência de conflitos interpessoais.

3.5 Liderança, justiça organizacional e bem-estar militar

A liderança constitui uma variável estratégica na construção da QVT em instituições militares, cuja estrutura assenta num modelo de autoridade centralizada e disciplina operacional. Em contextos castrenses, a eficácia da liderança não se limita à gestão funcional das tarefas, mas estende-se à capacidade de promover um clima organizacional de confiança, justiça e coesão. Modelos de liderança transformacional, quando adaptados ao ambiente militar, favorecem a adesão às normas institucionais, o compromisso com a missão e a resiliência dos efetivos em cenários de pressão contínua.

A percepção de justiça organizacional emerge, neste quadro, como preditor direto do bem-estar psicológico e da motivação. Tal percepção articula-se em três dimensões interdependentes: distributiva (equidade na atribuição de recursos), procedimental (transparência nos processos decisórios) e interacional (qualidade do relacionamento interpessoal). Em unidades operacionais, a ausência de justiça organizacional está frequentemente associada ao surgimento de cinismo institucional, perda de coesão de combate e maior propensão à rotatividade do efetivo.

No meio militar, em que a autoridade é um valor estruturante, o exercício de uma liderança justa, empática e transparente é ainda mais necessário, sob pena de se comprometer a própria eficácia operacional da organização. A confiança nas chefias revela-se um fator determinante para o bem-estar psicológico, para a satisfação com a trajetória profissional e para a adesão dos efetivos às normas e valores institucionais.

3.6 Desafios e perspectivas da QVT nas Forças Armadas africanas

Estudos mais recentes têm vindo a incorporar variáveis como a inteligência emocional, as competências no domínio das relações interpessoais e a percepção de reconhecimento, tanto no plano simbólico como institucional, ampliando assim a compreensão da QVT em contextos organizacionais complexos.

No entanto, a inexistência de políticas consistentes de valorização profissional tem sido associada a níveis elevados de desmotivação, ao surgimento de práticas de corrupção interna e ao abandono precoce das carreiras militares. Melhorar a QVT, mesmo em contextos marcados por limitações estruturais, requer a adoção de estratégias adaptativas, como a implementação de programas de reconhecimento simbólico, o reforço do apoio psicossocial e a inclusão dos efetivos nos processos de definição das políticas institucionais.

No caso moçambicano, a análise da QVT nas Forças Armadas deve considerar fatores estruturais como o legado histórico, a missão constitucional, a cultura institucional e a inserção regional do país. A valorização do trabalho militar não pode ser dissociada de uma estratégia mais ampla de reforma do setor da defesa, orientada por princípios de profissionalização, meritocracia e bem-estar humano.

3.6.1 Convergências e singularidades da QVT em Forças Armadas africanas

A análise da QVT em Moçambique deve ser entendida no quadro mais amplo das forças armadas do continente africano, que partilham diversos desafios estruturais, embora cada país apresente particularidades relevantes. Fatores como a instabilidade política, a fragilidade das instituições, as restrições orçamentais e o legado colonial continuam a influenciar negativamente a capacidade de promover o bem-estar dos efetivos e de consolidar processos de profissionalização no setor da defesa.

Em países como a Zâmbia e a Namíbia, foram observados elevados níveis de desmotivação entre os militares, resultado da ausência de estratégias eficazes de reconhecimento profissional e da fraca coesão organizacional. Essa realidade apresenta fortes semelhanças com o contexto moçambicano, nomeadamente no que respeita à rigidez das estruturas hierárquicas e à negligência institucional em relação à saúde mental e ao equilíbrio entre vida profissional e pessoal. No entanto, a experiência da Namíbia demonstra que é possível alcançar progressos significativos por meio da implementação de programas de apoio psicossocial e iniciativas de formação contínua, evidenciando que abordagens adaptativas podem produzir resultados positivos mesmo em contextos marcados por escassez de recursos.

Por outro lado, análises focadas na região da África Austral sublinham a relevância da dimensão humana no fortalecimento institucional das forças armadas. A falta de políticas coerentes de valorização dos efetivos tem sido associada não apenas à insatisfação profissional, mas também ao surgimento de práticas como a corrupção, a evasão e o abandono precoce da carreira militar. Tais fenômenos tendem a manifestar-se com maior intensidade em contextos nos quais as relações entre a hierarquia militar e o poder político são marcadas pelo patrimonialismo e pela ausência de critérios meritocráticos.

Em termos comparativos, Moçambique partilha com outros países africanos o desafio da construção de uma doutrina militar moderna, centrada no respeito pelos direitos humanos e na valorização dos recursos humanos. No entanto, o contexto moçambicano apresenta especificidades ligadas à sua história de luta armada, ao papel da FRELIMO como partido militarizado e ao envolvimento das FADM em conflitos internos recentes, como a insurgência em Cabo Delgado. Esses elementos agravam a pressão operacional sobre os efetivos e tornam

ainda mais premente a adoção de políticas de QVT que integrem saúde mental, reconhecimento simbólico e equilíbrio funcional.

Neste contexto, o presente estudo não só aprofunda a compreensão da QVT em Moçambique, como também contribui para ampliar o debate em torno da gestão de pessoas nas forças armadas do continente africano. Ao evidenciar padrões recorrentes e variações específicas dos contextos analisados, torna-se evidente a necessidade de construir uma epistemologia própria da QVT em ambiente militar africano, sensível às particularidades políticas, culturais e organizacionais da região, em contraste com a mera adoção de modelos exógenos.

3.6.2 QVT e políticas públicas de defesa

A QVT no setor militar não deve ser analisada exclusivamente como uma questão organizacional ou de gestão interna. Ela está intrinsecamente ligada ao desenho das políticas públicas de defesa e à visão que o Estado possui sobre o papel das Forças Armadas na sociedade. Como salientam Jackson, Schuler e Jiang (2019), o bem-estar dos efetivos militares depende, em larga medida, das prioridades políticas definidas em planos estratégicos, orçamentos nacionais e diretrizes legislativas.

Em Moçambique, o desafio de garantir QVT no contexto das Forças Armadas encontra-se estreitamente relacionado com a ausência de uma política nacional estruturada para a gestão de recursos humanos militares. Embora a Constituição da República e a Lei do Serviço Militar estabeleçam princípios gerais sobre o dever e os direitos dos cidadãos em relação à defesa nacional, há um vazio normativo no que respeita a mecanismos específicos de promoção do bem-estar, valorização simbólica e reconhecimento funcional dos efetivos.

A ausência de dispositivos claros sobre saúde mental, segurança ocupacional, remuneração condigna e progressão na carreira compromete o princípio da dignidade humana inscrito no ordenamento jurídico moçambicano. Mais do que uma falha administrativa, este hiato reflete uma lacuna na articulação entre políticas de defesa e políticas de gestão pública, dificultando a profissionalização do setor militar e fragilizando a coesão interna das unidades operacionais.

Experiências internacionais demonstram que países que institucionalizaram programas de QVT no setor da defesa, como Portugal, Namíbia ou Gana, lograram melhorar os índices de retenção, motivação e desempenho dos efetivos. Nestes casos, a inserção da QVT em planos nacionais de defesa, acompanhada de instrumentos orçamentários e indicadores de avaliação, permitiu a construção de uma cultura organizacional mais inclusiva e eficaz.

Neste sentido, a promoção da QVT nas FADM deve ser pensada como um eixo transversal das políticas públicas de defesa nacional, com implicações diretas na prontidão operacional, na confiança social nas instituições militares e na sustentabilidade das missões atribuídas constitucionalmente às Forças Armadas. Tal proposta implica, no caso moçambicano, uma reforma legislativa e administrativa capaz de integrar dimensões simbólicas, infraestruturais, relacionais e psicossociais da atividade militar.

Deste modo, o presente estudo reforça a necessidade de uma abordagem intersectorial e integrada, que considere a QVT como um indicador estratégico da qualidade da governação no setor da defesa, com impactos sobre a estabilidade democrática, a segurança nacional e o desenvolvimento institucional.

3.7 Lacunas teóricas e desafios na investigação sobre QVT militar

Apesar do avanço conceptual observado nos estudos sobre QVT, grande parte da literatura internacional permanece centrada em contextos civis ou administrativos, com escassa atenção às particularidades das instituições militares. Investigações robustas como as de Walton (1973) e Hackman e Oldham (1980) foram fundamentais para definir os pilares da QVT, mas apresentam limitações quando aplicadas a organizações estruturadas por princípios de comando, obediência e hierarquia rígida.

Ainda que as abordagens mais atuais procurem abordar questões como motivação, reconhecimento e bem-estar no trabalho, verifica-se uma tendência para tratar esses constructos de forma genérica, descurando o impacto de fatores próprios de contextos militares, como a disciplina institucional, o sentido de missão nacional e a doutrina castrense. Embora existam estudos que relacionam a QVT com o desempenho em setores públicos, poucos exploram, com profundidade, as especificidades e exigências da cultura militar.

Em África, a produção acadêmica sobre QVT em contextos militares permanece limitada e frequentemente dispersa. Apesar de existirem contribuições relevantes, estas carecem, em grande medida, de abordagens sistemáticas e comparativas, o que dificulta o desenvolvimento de modelos teóricos consistentes e passíveis de aplicação em diferentes realidades. A inexistência de uma epistemologia própria da QVT militar no continente contribui para que as especificidades operacionais locais continuem sub-representadas no debate acadêmico internacional.

Neste sentido, a presente investigação propõe-se a contribuir para a superação dessas lacunas, ao integrar os pressupostos clássicos da QVT com a análise empírica das condições laborais no seio das Forças Armadas moçambicanas, valorizando o cruzamento entre cultura institucional, estrutura organizacional e bem-estar psicossocial.

3.8 Estudos relevantes e perspectivas complementares

Embora o presente estudo tenha privilegiado uma abordagem centrada nas realidades institucionais moçambicanas, importa destacar investigações e obras que, embora não citadas diretamente nas seções anteriores, oferecem contributos significativos para o aprofundamento da análise da QVT em contextos militares e públicos.

Apresenta-se uma leitura estratégica sobre a resiliência organizacional em ambientes militares, com ênfase na gestão adaptativa em contextos críticos. Destaca-se igualmente a importância da relação entre liderança militar e resiliência individual, com contributos empíricos que podem ser ilustrados a partir de realidades como a australiana.

No âmbito africano, algumas análises críticas têm vindo a destacar os desafios enfrentados pela administração pública e pelas forças de defesa no continente, chamando a atenção para as limitações dos modelos administrativos importados e para a urgência de conceber soluções ancoradas nas realidades locais. Essas abordagens sublinham a importância de desenvolver caminhos próprios, mais ajustados às especificidades históricas, políticas e institucionais da região.

Outras contribuições relevantes incluem a obra de Cameron e Quinn (2022), que propõe ferramentas para o diagnóstico e a mudança de culturas organizacionais. A aplicação do modelo de Walton a contextos militares de ensino permite evidenciar as especificidades do

ambiente castrense na percepção da QVT, destacando particularidades que diferem significativamente de outros setores laborais.

Esses estudos, embora não centrais na análise empírica desenvolvida, constituem uma base complementar importante para futuras investigações, reforçando a necessidade de abordagens comparativas e transversais à realidade das forças armadas no Sul Global.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados recolhidos junto de 328 militares das FADM, pertencentes a diferentes ramos e patentes, permitiram identificar percepções contrastantes relativamente à QVT, revelando fatores estruturais, organizacionais e psicossociais que interferem direta ou indiretamente na motivação, no desempenho e no bem-estar dos profissionais.

De modo geral, os resultados demonstram que apenas 36,2% dos inquiridos consideram que a sua qualidade de vida no trabalho é “satisfatória”, enquanto 41,5% a classificam como “mediana” e 22,3% como “insatisfatória”. Esta distribuição, ilustrada no Quadro 1, aponta para um défice estrutural significativo em políticas de gestão de pessoas no setor militar, contrariando os princípios fundamentais definidos por Walton (1973), que preconiza, entre outros aspectos, condições dignas de trabalho, reconhecimento institucional, integração social e equilíbrio entre vida pessoal e profissional. A desconexão entre esse modelo normativo e a realidade castrense moçambicana denuncia a fragilidade das práticas organizacionais atualmente em vigor.

Quadro 1 – Percepção dos militares sobre a Qualidade de Vida no Trabalho

| Classificação da QVT | Frequência (n) | Percentagem (%) |
|-----------------------------|-----------------------|------------------------|
| Satisfatória | 119 | 36,2% |
| Mediana | 136 | 41,5% |
| Insatisfatória | 73 | 22,3% |
| Total | 328 | 100% |

Fonte: Adaptado pelo autor.

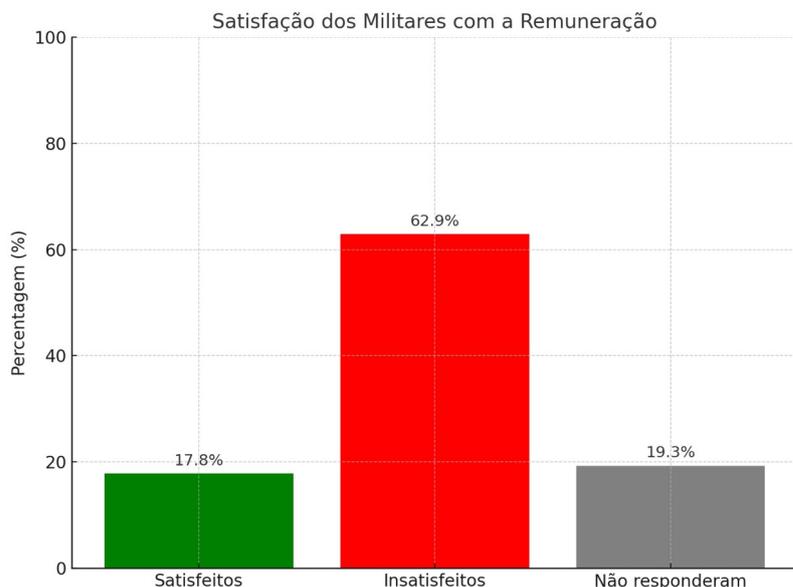
No tocante às dimensões motivacionais, observou-se que a maioria dos respondentes (72,4%) indica sentir-se pouco ou nada motivada pelas lideranças atuais.

Este resultado corrobora a ideia de que a ausência de justiça organizacional e de formas eficazes de valorização simbólica tem um impacto direto na redução do envolvimento dos trabalhadores. A falta de sistemas meritocráticos consistentes e de percursos claros de progressão na carreira surge como um dos principais fatores de desmotivação. Esta constatação está em sintonia com o Modelo das Características do Trabalho de Hackman e Oldham (1980), que destaca a relevância da autonomia, da definição clara de funções, do *feedback* e do sentido atribuído às tarefas enquanto elementos essenciais para a motivação intrínseca.

Relativamente à dimensão relacional e de saúde ocupacional, mais de metade dos participantes (58,1%) relatou episódios de stress laboral recorrente, associados à sobrecarga de tarefas, à escassez de recursos e a um ambiente organizacional marcado por relações hierárquicas rígidas e, por vezes, conflituosas. Esses resultados confirmam a pertinência do conceito de “trabalho saudável” proposto por Brun e Martel (2003), o qual destaca a importância da promoção de bem-estar psicológico, da existência de apoio institucional e da construção de ambientes de trabalho emocionalmente sustentáveis, especialmente em profissões de risco, como é o caso da vida militar.

Na vertente remuneratória, apenas 17,8% dos inquiridos afirmaram estar satisfeitos com o seu salário atual, sendo a maioria (62,9%) crítica relativamente à desvalorização econômica do trabalho militar diante do custo de vida nas zonas urbanas. Os dados apresentados no Gráfico 1 indicam a inexistência de uma compensação justa e adequada, elemento considerado fundamental para a QVT. Essa situação contribui para o aumento das percepções de injustiça dentro da organização, especialmente pela falta de equidade na distribuição dos recursos e recompensas no contexto militar.

Gráfico 1 – Satisfação dos militares com a remuneração recebida



Fonte: Adaptado pelo autor.

Paralelamente, os dados revelaram que a percepção sobre QVT varia significativamente consoante a patente militar: os oficiais superiores apresentam níveis de satisfação mais elevados do que praças e sargentos. Essa disparidade sugere uma desigualdade estrutural no acesso a benefícios, reconhecimento e oportunidades de desenvolvimento, que se traduz numa percepção assimétrica de justiça organizacional. Essa percepção assume um papel crucial para a coesão interna e para o fortalecimento do compromisso dos membros com a organização, especialmente em contextos marcados por estruturas hierárquicas rígidas, como é o caso das Forças Armadas.

Numa perspectiva propositiva, os participantes do estudo destacaram como prioridades para a melhoria da QVT a implementação de programas de apoio psicossocial, o reforço das infra-estruturas, a atualização dos salários e a adoção de um sistema transparente de avaliação e promoção baseado no mérito. Essas propostas refletem uma visão de gestão integrada e humanizada, centrada no bem-estar organizacional, que articula as dimensões individual, institucional e societal da QVT.

Os resultados obtidos fornecem, assim, um retrato empírico robusto das percepções dos militares moçambicanos relativamente à sua realidade laboral, revelando vulnerabilidades institucionais que comprometem a eficácia do sistema de defesa nacional. Para além da sua

contribuição descritiva, este estudo aprofunda o debate teórico sobre a operacionalização da QVT em forças armadas africanas, nas quais a tensão permanente entre missão, disciplina e bem-estar assume contornos específicos. Ao integrar evidência empírica com reflexão teórica crítica, esta análise contribui para o delineamento de políticas de defesa centradas no ser humano, sem perder de vista os imperativos operacionais e estratégicos das organizações militares contemporâneas.

4.1 Análise crítica das condições de QVT nas FADM

A análise dos dados empíricos, quando confrontada com os modelos teóricos clássicos de QVT, revela um descompasso relevante entre os pressupostos normativos da literatura e as realidades institucionais vividas nas FADM. Modelos como os de Walton (1973), Hackman e Oldham (1980) ou Limongi-França (2004), embora sólidos e amplamente aplicados em ambientes civis e administrativos, apresentam limitações substantivas quando transpostos para contextos institucionais castrenses, fortemente marcados pela verticalidade do comando, pela rigidez normativa e por constrangimentos de natureza política, orçamental e cultural.

A especificidade da cultura militar moçambicana, moldada por um legado histórico de guerrilha e reconstrução nacional, impõe uma leitura contextualizada da QVT. A centralidade da hierarquia e da subordinação, embora funcional à coesão operativa, pode atuar como um obstáculo à participação, à escuta ativa e à valorização simbólica dos efetivos. O paradoxo entre a disciplina institucional e o bem-estar psicossocial revela-se na dificuldade de conciliar a autoridade com a empatia, bem como o exercício do comando com o reconhecimento das especificidades individuais. No presente estudo, esta tensão é visível nas percepções de injustiça organizacional manifestadas por praças e sargentos, que apontam disparidades no acesso a direitos, benefícios e oportunidades de progressão na carreira.

A precariedade infraestrutural observada em várias unidades militares, relatada por uma parte significativa dos inquiridos, não deve ser analisada apenas como um problema técnico-operacional, mas como uma manifestação material de uma marginalização simbólica do bem-estar militar nas prioridades do Estado. A inexistência de programas organizados de apoio psicológico, de mecanismos de valorização profissional e de políticas que promovam o equilíbrio entre a vida laboral e familiar revela uma concepção meramente instrumental do

militar, encarado sobretudo como um recurso operativo, em detrimento do seu reconhecimento enquanto sujeito de direitos humanos e laborais. A ausência de uma política nacional orientada para a QVT no setor da defesa compromete não apenas a eficácia das instituições militares, mas também a sua legitimidade enquanto instrumentos do Estado num regime democrático. Esse cenário exige um reposicionamento estratégico por parte das lideranças civis e militares, no sentido de conciliar a missão castrense com princípios fundamentais como a justiça organizacional, a dignidade no trabalho e o bem-estar psicossocial dos efetivos. Para tal, é necessário adoptar uma abordagem sistémica e integrada da QVT, que vá além da simples dimensão económica e contemple igualmente aspectos simbólicos, relacionais e identitários.

Por fim, importa salientar que existem experiências internacionais, inclusive em países africanos, que demonstram a viabilidade de modelos híbridos de gestão militar, nos quais a disciplina operativa coexiste com práticas de valorização simbólica, desenvolvimento humano e suporte psicossocial. A incorporação crítica dessas experiências, como aquelas documentadas por Jackson *et al.* (2019) e Cameron e Quinn (2022), pode representar uma via promissora para a renovação cultural das FADM, desde que adaptadas às especificidades políticas, históricas e institucionais moçambicanas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A presente investigação teve como objetivo central analisar a Qualidade de Vida no Trabalho nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique, a partir das percepções dos efetivos de diferentes ramos e patentes. Por meio de uma abordagem metodológica mista, foi possível identificar vulnerabilidades estruturais, organizacionais e psicossociais que interferem de forma significativa no bem-estar dos militares, na motivação individual e na eficácia institucional.

Os resultados apontam para um cenário marcado por baixa satisfação no trabalho, percepção generalizada de injustiça organizacional, carência de mecanismos de valorização simbólica e funcional, deficiências ao nível das infra-estruturas e ausência de apoio psicossocial estruturado. Quando analisados à luz do modelo clássico de Walton (1973), esses

fatores revelam um desajuste entre as exigências operacionais das Forças Armadas e a fragilidade das políticas de gestão orientadas para o efetivo.

Um dos contributos científicos mais relevantes deste estudo reside na adaptação e problematização dos modelos internacionais de QVT ao contexto militar africano, no qual fatores como disciplina institucional, missão constitucional e escassez de recursos coexistem com a necessidade de assegurar bem-estar humano e coesão organizacional. Ao integrar as dimensões teóricas com evidência empírica, a investigação oferece uma leitura crítica das condições de trabalho nas FADM e propõe caminhos para a sua modernização institucional.

No plano prático, os dados recolhidos permitiram construir um diagnóstico detalhado das necessidades sentidas pelos militares moçambicanos, apontando para a urgência de reformas orientadas por critérios de justiça organizacional, transparência, meritocracia e valorização simbólica. A implementação dessas mudanças, longe de representar um luxo ou um privilégio, deve ser encarada como imperativo estratégico para a construção de uma força militar resiliente, ética e funcionalmente eficaz.

O caso das FADM, embora inserido num contexto nacional específico, reflete dinâmicas estruturais comuns a outras realidades africanas, como a fragilidade institucional, a escassez de instrumentos de apoio psicossocial e a desvalorização simbólica do trabalho militar. Ao evidenciar essas semelhanças e propor caminhos de reforma, esta investigação contribui para o fortalecimento de um campo analítico próprio, orientado para os desafios da profissionalização e humanização das forças armadas africanas. Neste sentido, reforça-se a urgência de uma abordagem comparativa e adaptada às realidades sociopolíticas do continente, capaz de informar políticas públicas mais inclusivas e eficazes no setor da defesa.

Assim, propõem-se a seguir recomendações estruturadas por horizonte temporal, com vista a orientar os decisores civis e militares na formulação de políticas de gestão de pessoas mais justas, humanizadas e sustentáveis.

5.1 Recomendações estratégicas (médio e longo prazo)

- Implementação de um sistema meritocrático de progressão na carreira, baseado em critérios transparentes de desempenho, competência e compromisso, auditáveis por instâncias independentes;

- Reforma da política remuneratória, com reajustes periódicos indexados ao custo de vida urbano e à especificidade das funções militares;
- Modernização das infraestruturas militares, assegurando padrões mínimos de habitabilidade, higiene, lazer e segurança nos locais de trabalho e nas residências funcionais;
- Integração da QVT nos planos de desenvolvimento institucional, com criação de indicadores próprios, metas operacionais e instrumentos de monitorização contínua;
- Fomento de uma cultura organizacional inclusiva, centrada na valorização simbólica do serviço militar, na coesão entre patentes e na participação ativa dos efetivos na construção de soluções.

5.2 Recomendações táticas (curto prazo)

- Criação de células de apoio psicossocial, compostas por psicólogos militares e assistentes sociais, com atuação preventiva e resposta a situações de crise emocional ou stress traumático;
- Promoção da formação em liderança ética e participativa, reforçando a empatia, a escuta ativa e o compromisso com o bem-estar dos subordinados como competências-chave da chefia;
- Revisão dos mecanismos de reconhecimento institucional, incluindo prêmios simbólicos, menções honrosas e celebrações de mérito, com envolvimento da comunidade militar;
- Institucionalização de canais de comunicação ascendente, que permitam aos efetivos expressar sugestões e preocupações sem receio de retaliações;
- Desenvolvimento de programas-piloto de QVT, em unidades selecionadas, que possam servir de referência e aprendizagem para expansão nacional.

Quadro 2 – Recomendações para a Promoção da QVT nas FADM

| Nível de Ação | Área de Intervenção | Recomendações Propostas |
|--------------------|-----------------------------|---|
| Estratégico | Carreira e Reconhecimento | - Implementação de sistema meritocrático de progressão - Reformulação das políticas remuneratórias |
| | Infraestruturas e Logística | - Modernização das instalações militares - Inclusão da QVT nos planos institucionais |
| | Cultura Organizacional | - Fomento da coesão interpatente e da valorização simbólica do serviço militar |
| Tático | Saúde Psicossocial | - Criação de células de apoio com psicólogos e assistentes sociais |
| | Liderança | - Formação contínua em liderança ética e participativa |
| | Reconhecimento Simbólico | - Premiações e menções honrosas por mérito individual |
| | Comunicação Interna | - Canais ascensionais de escuta e participação |
| | Experimentação | - Programas-piloto de QVT em unidades selecionadas |

Fonte: Adaptado pelo autor.

5.3 Limitações do estudo e perspectivas futuras

Este estudo foi limitado pela amostragem não probabilística, decorrente das restrições de acesso ao meio militar. Embora tenha garantido diversidade interna, não permite generalização estatística. Além disso, o foco em dados autorrelatados implica considerar eventuais enviesamentos de percepção.

Para investigações futuras, recomenda-se:

- Alargamento da amostra a outros ramos e regiões do país;

- Estudos longitudinais sobre o impacto de intervenções em QVT nas FADM;
- Análises comparativas com forças armadas de outros países africanos, de modo a fomentar uma epistemologia africana da QVT militar.

5.4 Contributos internacionais e aplicabilidade comparativa

As implicações desta investigação transcendem o caso moçambicano, podendo oferecer contributos relevantes para outras realidades africanas marcadas por estruturas militares hierarquizadas, escassez de recursos e desafios de profissionalização. Ao evidenciar a relação entre bem-estar institucional e eficácia operacional, o presente estudo contribui para um debate internacional emergente sobre a necessidade de modelos híbridos de gestão no setor da defesa, que articulem a missão estratégica das forças armadas com a valorização humana dos seus efetivos. Neste sentido, os resultados aqui apresentados poderão servir de base comparativa para análises regionais ou estudos de caso noutros contextos do Sul Global, incentivando a construção de uma epistemologia africana da QVT em instituições militares.

6 CONTRIBUTOS CIENTÍFICOS DA INVESTIGAÇÃO

Esta investigação oferece uma contribuição original e relevante para os estudos sobre QVT, ao aplicar e adaptar modelos teóricos consagrados ao contexto específico das Forças Armadas de Moçambique, um ambiente institucional marcado por rigidez hierárquica, escassez de recursos e elevada pressão operacional.

Em primeiro lugar, o estudo alarga o âmbito da literatura clássica sobre QVT, ao demonstrar que conceitos desenvolvidos em contextos civis (como os de Walton, Hackman e Oldham, e Limongi-França) requerem adaptações substanciais quando transpostos para organizações militares africanas. A articulação entre disciplina institucional e bem-estar psicossocial constitui uma das inovações teóricas centrais da análise.

Em segundo lugar, a investigação insere-se num campo ainda pouco explorado: a QVT em forças armadas africanas. Ao apresentar dados empíricos robustos de uma amostra diversa de militares moçambicanos, a pesquisa contribui para colmatar uma lacuna regional e

metodológica na literatura, que permanece largamente dominada por abordagens ocidentais e contextos administrativos.

Em terceiro lugar, propõe-se o esboço de uma epistemologia africana da QVT militar, orientada por princípios de profissionalização, valorização simbólica e integração cultural. Esta proposta reconhece as especificidades políticas, históricas e organizacionais dos países do Sul Global e avança no sentido de construir modelos analíticos mais sensíveis às realidades locais.

REFERÊNCIAS

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRUN, Jean-Pierre; MARTEL, Josée. *La santé psychologique au travail: de la définition du problème aux solutions*. Fascicule 2. Les causes du problème. Les sources de stress au travail. *Santé Mentale au Québec*, v. 27, n. 2, p. 159–180, 2003. Etude et rapport | R-362-2. Disponível em: <https://portaildocumentaire.inrs.fr/doc/SYRACUSE/47545>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CAMERON, Kim S.; QUINN, Robert E. *Diagnosing and changing organizational culture: based on the competing values framework*. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2022.

DECI, Edward L.; RYAN, Richard M. The “what” and “why” of goal pursuits: human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, v. 11, n. 4, p. 227–268, 2000. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/S15327965PLI1104_01. Acesso em: 09 abr. 2025.

HACKMAN, J. Richard; OLDDHAM, Greg R. *Work redesign*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1980. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/217232528/Hackman-Oldham-Work-Redesign>. Acesso em: 12 ago. 2025.

JACKSON, Susan E.; SCHULER, Randall S.; JIANG, Kaifeng. An aspirational framework for strategic human resource management. *Academy of Management Annals*, v. 8, n. 1, p. 1–56, 2019. DOI: 10.1080/19416520.2014.872335. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/10.5465/19416520.2014.872335>. Acesso em: 12 ago. 2025.

LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. *Qualidade de vida no trabalho: conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Atlas, 2004.

MASLOW, Abraham H. A theory of human motivation. *Psychological Review*, v. 50, n. 4, p. 370–396, 1943. Disponível em: <https://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>. Acesso em: 14 abr. 2025.

WALTON, Richard. E. Quality of working life: what is it? *Sloan Management Review*, Cambridge, v. 15, n. 1, p. 11–21, 1973.

Neuropsicogênese da aprendizagem e justiça restaurativa na educação prisional

Lucas dos Santos Matos

Especialista em Docência do Ensino Superior/CESAP. Especialista em Neuropsicopedagogia/FACUMINAS. Graduado em Letras-Inglês/ UNIFTC. Estudante de Direito/UNIME. Voluntário na 1ª Promotoria de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo/MPBA. Professor da Educação Básica e Coordenador Pedagógico.
CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4712568931708281>
E-mail: eletrolucam@gmail.com

Data de recebimento: 10/05/2025

Data de aceitação: 10/09/2025

Data da publicação: 11/09/2025

RESUMO: Este artigo analisa as inter-relações entre neuropsicogênese da aprendizagem, educação prisional e práticas de justiça restaurativa em contextos de privação de liberdade, sob a ótica dos direitos humanos. A pesquisa, de natureza qualitativa, bibliográfica e documental, parte da compreensão de que o processo educativo em ambientes carcerários é profundamente impactado por fatores neurobiológicos, emocionais e sociais. Com base nas teorias de Luria, Damásio e Paula sobre cognição, e nas abordagens restaurativas de Howard Zehr e Hannah Arendt, o estudo propõe que a articulação entre práticas restaurativas e princípios neuropsicopedagógicos pode potencializar a aprendizagem, o pertencimento e a reconstrução da identidade dos sujeitos encarcerados. O artigo também discute a relevância de políticas públicas integradas entre educação, justiça e saúde, visando à construção de ambientes educativos humanizados, baseados na escuta ativa e na dignidade humana. Os resultados revelaram que exclusão escolar, negligência familiar, violência social e ausência de políticas públicas eficazes afetam diretamente o processo de aprendizagem; que o uso de instrumentos padronizados demonstrou ter eficácia na identificação de alterações comportamentais e emocionais em crianças e adolescentes; e que é importante a articulação entre cognição, afetividade e ambiente para favorecer a aprendizagem significativa. Concluiu-se que a aprendizagem para privados de liberdade não pode ser dissociada das suas respectivas histórias de vida; que há um vasto campo possibilidades pedagógicas que cruza fundamentos da neuropsicogênese com as práticas da justiça restaurativa; e que esses dois temas são importantes para a formação docente voltada às especificidades da educação prisional.

PALAVRAS-CHAVE: neuropsicogênese; educação prisional; justiça restaurativa; aprendizagem; direitos humanos.

ENGLISH

TITLE: Neuropsychogenesis of learning and restorative justice in prison education.

ABSTRACT: This article analyzes the interrelations between the neuropsychogenesis of learning, prison education, and restorative justice practices in contexts of deprivation of liberty, from a human rights perspective. This is a qualitative, bibliographical, and documentary research that understands the educational process in prison environments as being deeply impacted by neurobiological, emotional, and social factors. Based on the theories of Luria, Damasio, and Paula on cognition, and the restorative approaches of Howard Zehr and Hannah Arendt, the study proposes that the articulation between restorative practices and neuropsychopedagogical principles can enhance learning, belonging, and identity reconstruction among incarcerated individuals. The article also discusses the importance of integrated public policies involving education, justice, and health to promote humanized educational environments founded on active listening and human dignity. The results revealed that school exclusion, family neglect, social violence, and the lack of effective public policies directly affect the learning process; the use of standardized instruments has proven effective in identifying behavioral and emotional changes in children and adolescents; and the connection between cognition, affectivity, and the environment is crucial to fostering meaningful learning. The conclusion was that learning for those deprived of liberty cannot be dissociated from their respective life stories; there is a vast field of pedagogical possibilities that intersects the foundations of neuropsychogenesis with restorative justice practices; and these two topics are important for teacher training focused on the specificities of prison education.

KEYWORDS: neuropsychogenesis; prison education; restorative justice; learning; human rights.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Neuropsicogênese e funções executivas – 3 Educação prisional e vulnerabilidade – 4 Justiça restaurativa e direitos humanos na educação prisional – 5 Resultados e Discussão – 6 Considerações Finais.

1 INTRODUÇÃO

A aprendizagem humana é um processo complexo, multifatorial e situado historicamente. Em contextos de privação de liberdade, as rupturas afetivas, traumas recorrentes e desigualdades estruturais impactam diretamente o desenvolvimento cognitivo e emocional dos apenados. A precariedade das condições educacionais no sistema prisional

brasileiro não se resume à escassez de recursos, mas reflete uma lógica de exclusão que historicamente marginaliza corpos, saberes e subjetividades. Nesse cenário, pensar estratégias educativas requer uma abordagem intersetorial, crítica e humanizada, capaz de articular os saberes da neurociência, da justiça e dos direitos humanos.

A neuropsicogênese da aprendizagem, conceito que emerge da intersecção entre neuropsicologia e pedagogia, oferece um aporte teórico robusto para compreender como funções executivas — como memória de trabalho, controle inibitório e flexibilidade cognitiva — são afetadas por contextos de vulnerabilidade, negligência e violência estrutural (Mourão Júnior; Melo, 2011). Como disse uma vez Beccaria (2015, p. 35-36): “O coração humano é incapaz de um sentimento inútil; todos os seus sentimentos são o resultado das impressões que os objetos causaram sobre os seus sentidos”.

Ora, Luria (1981) já indicava que traumas emocionais recorrentes e condições ambientais adversas comprometem significativamente o funcionamento das funções psíquicas superiores. Tais compromissos são evidentes em avaliações em jovens e adultos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e em unidades de internação, que apresentam déficits importantes em atenção, linguagem e autorregulação.

No campo jurídico-educacional, a justiça restaurativa surge como paradigma ético-pedagógico que se contrapõe à lógica punitivista, propondo práticas de responsabilização integradas à escuta, empatia e reparação dos danos. Howard Zehr (2012), considerado um dos fundadores do movimento restaurativo moderno, afirma que mais importante do que perguntar “que lei foi violada?” é compreender “quem foi ferido e o que pode ser feito para restaurar?”. Essa abordagem encontra eco no pensamento de Hannah Arendt (2007), para quem o perdão é um ato político de reconstrução do vínculo social e uma alternativa ao ciclo infinito da violência.

A intersecção entre justiça restaurativa e neuropsicogênese permite ampliar a compreensão dos processos de aprendizagem no cárcere, reconhecendo que a aprendizagem não se dá apenas no plano cognitivo, mas é atravessada por afetos, memórias e pela história do sujeito. Assim, práticas educativas restaurativas podem atuar como vetores de transformação social, ao possibilitar a reconstrução da identidade, o fortalecimento da autonomia e a emergência de novas formas de pertencimento — aspectos fundamentais para a reinserção social e a dignidade humana.

Dessa forma, o presente artigo objetiva discutir como a articulação entre neuropsicogênese da aprendizagem e justiça restaurativa pode contribuir para a construção de práticas educativas mais humanizadas e eficazes no sistema prisional brasileiro, com ênfase na defesa dos direitos humanos e na promoção de uma cultura de paz. Para isso, adota-se uma abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, com abordagem descritivo-analítica, a partir das contribuições de Luria, Damásio, Paula, Zehr e Arendt, além de dados empíricos de estudos nacionais recentes.

A escolha por esse delineamento metodológico se justifica pela complexidade do objeto investigado — a aprendizagem em contextos de privação de liberdade e sua interface com a neuropsicogênese e a justiça restaurativa —, que exige uma compreensão ampliada, subjetiva e contextualizada dos fenômenos.

A pesquisa bibliográfica foi conduzida com base em livros, artigos científicos, dissertações, teses e documentos oficiais que abordam os seguintes eixos temáticos: neuropsicologia da aprendizagem, funções executivas, educação prisional, justiça restaurativa e direitos humanos. Para tanto, foram consultadas bases de dados acadêmicas como SciELO, BIREME, Google Acadêmico e PePSIC, priorizando-se publicações dos últimos dez anos, embora clássicos teóricos como Luria, Damásio e Arendt tenham sido incorporados por sua relevância fundacional.

A análise documental incluiu também normativas como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96).

A investigação se ancora no paradigma hermenêutico, compreendendo o fenômeno educativo como prática histórica, simbólica e dialógica. A interpretação dos dados bibliográficos e documentais foi orientada por categorias analíticas construídas previamente, como: funções executivas e cognição em ambientes adversos; aprendizagem em espaços de exclusão; restauração de vínculos e práticas pedagógicas com base na escuta e na responsabilização ética.

Como estratégia de triangulação teórica, foram utilizados estudos empíricos que envolvem avaliação neuropsicológica de jovens e adultos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, institucionalização ou privação de liberdade. Tais estudos oferecem subsídios relevantes para a compreensão do impacto das condições socioemocionais no desempenho cognitivo e, por conseguinte, no processo de ensino-aprendizagem.

Por se tratar de uma análise teórica com implicações sociais e educacionais, a pesquisa respeita os princípios éticos previstos na Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, embora não envolva diretamente sujeitos humanos.

2 NEUROPSICOGÊNESE E FUNÇÕES EXECUTIVAS

A aprendizagem é resultado da interação entre estruturas biológicas, processos mentais e estímulos ambientais, sendo fortemente influenciada por experiências afetivas e sociais (Paula, 2022). A neuropsicogênese, nesse contexto, constitui-se como um campo conceitual que busca compreender a origem e o desenvolvimento das funções cognitivas superiores, partindo da base neural até as manifestações psicopedagógicas da aprendizagem.

O conceito de funções executivas, central para esse entendimento, diz respeito a um conjunto de habilidades cognitivas responsáveis pelo controle, monitoramento e autorregulação de comportamentos, pensamentos e emoções (Lovalho *et al.*, 2023). Essas funções, segundo Luria (1981), estão fortemente associadas ao funcionamento do córtex pré-frontal, área cerebral que coordena ações voluntárias e tomadas de decisão, que fica em processo de maturação até o início da fase adulta. Mourão Júnior e Melo (2011) destacam que a função executiva integra a memória de trabalho/memória de arquivo, o controle inibitório e a flexibilidade cognitiva, sendo indispensável para o planejamento, resolução de problemas e autorregulação emocional, sem o qual, o jovem toma decisões precipitadas que conferem risco à própria saúde e segurança, assim como de outros que fazem parte do seu meio.

Em contextos de vulnerabilidade social e emocional, como o vivido por pessoas em privação de liberdade, o desenvolvimento das funções executivas é severamente impactado, compromete a aprendizagem de novos ofícios. Experiências adversas na infância, exposição contínua à violência, negligência e instabilidade familiar prejudicam significativamente o desempenho neurocognitivo de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. É o que também evidenciam os estudos de Tetteh-Quarshie e Risher (2023), que demonstram que tais adversidades na adolescência podem influenciar experiências vividas, principalmente quando esses sujeitos estão em uso de drogas, o que acaba comprometendo o seu neurodesenvolvimento. Esses indivíduos frequentemente apresentam níveis elevados de impulsividade, déficits na resolução de problemas e dificuldades de adaptação às normas

sociais — características diretamente relacionadas ao comprometimento das funções executivas. Tal impulsividade é refletida nas ações de extrema violência tomadas por esses indivíduos, sobretudo quando sob alto nível de adrenalina e stress. Ferreira *et al.* (2013) apontam uma relação de déficit cognitivo dos indivíduos cujas mães consumiram álcool e/ou tabaco durante a gravidez, e como isso resulta em prejuízos secundários como a falta de controle de impulso e de antecipação das consequências.

Desta forma, a neuropsicogênese também contribui para a compreensão dos processos de plasticidade neural, mostrando que, apesar dos déficits, o cérebro humano mantém capacidade de reorganização e adaptação ao longo da vida, o que sugere que os indivíduos encarcerados ainda podem mudar tanto o seu comportamento quanto aprender o que quer que seja. Segundo Damásio (1996), a aprendizagem não se limita à aquisição de conteúdos, mas envolve a constituição do próprio sujeito, sendo a emoção um elemento essencial da cognição. Essa perspectiva é reforçada por estudos recentes que analisam intervenções neuropsicológicas em populações vulneráveis, revelando melhorias significativas na atenção, memória e linguagem após atividades de estimulação cognitiva e emocional (Mourão Júnior; Melo, 2011).

Do ponto de vista neuropsicopedagógico, a aprendizagem em ambientes adversos como o que vivenciam os encarcerados, demanda mais do que didáticas convencionais; exige intervenções integradas que considerem o histórico de exclusão, os traumas vivenciados e a necessidade de ressignificação da relação do sujeito com o saber. Paula (2022), em sua pesquisa com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, destaca que a ausência de vínculos afetivos seguros e a baixa estimulação precoce comprometem o desempenho em tarefas relacionadas à linguagem, raciocínio lógico e controle inibitório. Tais fatores contribuem para a ação delituosa desses indivíduos, ainda que não justifiquem sua conduta, eviscera a necessidade de criar mecanismos e políticas públicas que afastem esses jovens de ambientes hostis e estressores.

Assim, compreender a aprendizagem nos espaços de restrição de liberdade sob a ótica da neuropsicogênese permite deslocar o foco da deficiência para a potencialidade: o cérebro, mesmo exposto a condições adversas, pode se reorganizar, sobretudo quando estimulado por ambientes afetivos, respeitosos e integradores. Este é o ponto de conexão com a justiça restaurativa, que será explorado na seção seguinte como estratégia ética e pedagógica que

favorece a ressignificação das experiências e o fortalecimento das funções executivas por meio do diálogo, da escuta e da responsabilização coletiva.

3 EDUCAÇÃO PRISIONAL E VULNERABILIDADE

A educação em espaços de privação de liberdade no Brasil é marcada por tensões históricas, estruturais e simbólicas. Embora reconhecida legalmente como um direito constitucional e assegurada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), sua efetivação encontra obstáculos que ultrapassam a mera carência de recursos físicos ou humanos. O cerne do problema está na reprodução de uma lógica excludente que, muitas vezes, enxerga os sujeitos privados de liberdade apenas como destinatários de punição, e não como cidadãos detentores de direitos, entre eles o direito de aprender.

Segundo dados do SENAPPEN (2024), a população carcerária no Brasil era de 663.387 em 2024, com um destaque especial para São Paulo, que concentrava mais de 200 mil apenados em celas físicas, cerca de dez vezes mais encarcerados do que em Goiás, com 20.364. Essa população carcerária sugere um sério problema social do país e a demonstração cabal de que há um descompasso entre os objetivos almejados e os obtidos, uma vez que representa uma patologia severa no que respeita à segurança pública e a dignidade humana.

Some-se a isso que grande parte dessa população carcerária é composta por jovens negros/pardos, de baixa escolaridade, oriundos de contextos de profunda vulnerabilidade social. Esse perfil revela a interdependência entre desigualdade estrutural, seletividade penal e fracasso educacional. É nesse ponto que a educação prisional se torna um campo privilegiado de disputa simbólica e política, em que a aprendizagem pode operar como ato de resistência, reconstrução identitária e emancipação.

Contudo, o ambiente prisional, muitas vezes permeado por práticas desumanizadoras, violência institucional e ausência de políticas pedagógicas eficazes, dificulta a construção de vínculos significativos com o processo educativo, dificultando a reinserção desse jovem na sociedade (Figueiredo *et al.*, 2021; Barros Filho; Leite; Monteiro, 2023). A literatura sobre neuropsicologia e educação comprova que o stress crônico, o isolamento e a insegurança emocional reduzem a capacidade de concentração, prejudicam a memória de trabalho e limitam o raciocínio abstrato — funções essenciais ao aprendizado escolar.

Além disso, indivíduos que vivenciam trajetórias de exclusão educacional desde a infância frequentemente internalizam a crença de que não são capazes de aprender e que não podem, portanto, trabalhar e realizar os seus objetivos. Esse fenômeno, conhecido como “profecia autorrealizável”, é amplificado no cárcere, onde as relações de poder reforçam a subalternidade e anulam a voz dos educandos. Paula (2022) destaca que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica apresentam padrões de desempenho cognitivo inferior nas áreas de linguagem, atenção e funções executivas, o que pode se estender à vida adulta se não houver intervenção adequada.

A educação de jovens e adultos (EJA) dentro das prisões, portanto, não pode seguir o mesmo modelo de ensino aplicado em contextos convencionais. É necessário o desenvolvimento de propostas pedagógicas que levem em consideração o histórico de traumas, os déficits de escolarização e a presença de transtornos cognitivos ou emocionais. A neuropsicopedagogia oferece contribuições valiosas nesse sentido, ao propor metodologias que articulem estímulo cognitivo com escuta ativa, acolhimento e respeito ao ritmo individual de aprendizagem (Vargas; Almeida, 2024).

Nesse cenário, a educação prisional torna-se mais do que uma atividade formal: é uma ação política e ética, voltada à dignidade da pessoa humana e à desconstrução das marcas da exclusão. Quando articulada a práticas restaurativas, essa educação se fortalece como espaço de reparação simbólica, construção de sentido e possibilidade de reinserção social. Mais do que ensinar conteúdos, trata-se de criar condições para que os sujeitos voltem a se reconhecer como capazes de aprender, conviver e transformar suas próprias histórias (Zehr, 2012).

4 JUSTIÇA RESTAURATIVA E DIREITOS HUMANOS NA EDUCAÇÃO PRISIONAL

A justiça restaurativa emerge como um paradigma ético e relacional que se opõe à lógica punitivista tradicional, propondo formas alternativas de lidar com conflitos, danos e violações, baseadas no diálogo, na escuta ativa e na corresponsabilidade. Diferentemente do modelo retributivo, que se concentra em identificar a norma violada e punir o infrator, a justiça restaurativa pergunta: “Quem foi ferido?”, “Quais são as necessidades dessa pessoa?”, “Quem tem a responsabilidade de repará-las?” (Arendt, 2007; Zehr, 2012).

No campo da educação prisional, essa abordagem assume papel estratégico ao permitir que o processo educativo seja atravessado por experiências de reconhecimento, reconstrução de vínculos e valorização da palavra. Hannah Arendt (2007) reconhece o perdão como uma das capacidades políticas mais revolucionárias do ser humano, pois ele permite “recomeçar”, romper com ciclos de violência e restaurar o tecido social fragmentado. Essa visão encontra eco nas práticas restaurativas, que acolhem o sujeito em sua totalidade — inclusive em sua história de erros — e propõem um caminho de responsabilização que não exclui, mas reintegra.

O ambiente carcerário, no entanto, historicamente se estruturou sobre a negação da escuta e a supressão da subjetividade. A cultura do encarceramento massivo, intensificada pelas políticas de segurança pública voltadas à repressão, acabou por consolidar uma lógica desumanizadora que reduz o sujeito à sua infração. A justiça restaurativa, ao contrário, reconhece a complexidade dos fatores que levam à transgressão — pobreza, exclusão, traumas não elaborados, ausência de pertencimento — e propõe abordagens que promovam o acolhimento, a reparação e o fortalecimento de redes de apoio.

Em articulação com os princípios dos direitos humanos, a justiça restaurativa afirma a dignidade da pessoa como fundamento inegociável de toda política pública. Nesse sentido, a educação prisional, quando orientada por práticas restaurativas, ultrapassa o campo instrucional e se torna experiência de reconstrução simbólica e subjetiva. Oficinas de círculo de paz, rodas de diálogo e mediações restaurativas têm se mostrado eficazes na promoção de escuta qualificada, autorregulação emocional e reapropriação da própria narrativa — aspectos diretamente relacionados à ativação das funções executivas e ao fortalecimento do projeto de vida do educando (Secco; Lima, 2018).

É nesse entrelaçamento entre neuropsicogênese e justiça restaurativa que se delinea uma nova pedagogia carcerária, centrada na reparação, na confiança e na reconstrução da autonomia. A aprendizagem deixa de ser um fim em si mesma para se tornar um instrumento de reconexão com a própria humanidade, com os outros e com a sociedade. Ao conjugar neurociência, ética restaurativa e educação em direitos humanos, constrói-se um modelo de formação integral que reconhece a complexidade do ser humano e aposta em sua capacidade de transformação (Wermuth; Porto; Mori, 2023).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os achados da presente pesquisa evidenciam que os sujeitos privados de liberdade apresentam, em sua maioria, trajetórias marcadas por exclusão escolar, negligência familiar, violência social e ausência de políticas públicas eficazes. Tais fatores, recorrentes em contextos de vulnerabilidade, afetam diretamente o desenvolvimento das funções executivas e, por consequência, o processo de aprendizagem.

Estudos como os de Paula (2022), Corrêa e Almeida (2024) e Souza *et al.* (2021) identificam comprometimentos significativos nas áreas da atenção, controle inibitório, linguagem e tomada de decisão entre adolescentes institucionalizados ou expostos a ambientes negligentes. A parentalidade desregulada e a ausência de vínculos afetivos protetores figuram como fatores centrais na constituição de déficits neurocognitivos em contextos de exclusão.

Além disso, o uso de instrumentos padronizados como o Inventário CBCL/6-18 (Roama-Alves; Amorim, 2023), embora ainda subutilizado no Brasil, tem demonstrado boa eficácia na identificação precoce de alterações comportamentais e emocionais em crianças e adolescentes, podendo ser ferramenta útil no contexto socioeducativo e prisional, especialmente na personalização de abordagens pedagógicas e restaurativas.

A aprendizagem, nesse contexto, deixa de ser um processo naturalizado e se torna uma reconstrução complexa de vínculos, significados e pertencimentos. Como afirma Damasio (1996), “não se pode aprender sem emoção” — e, portanto, não se pode ensinar sem considerar as marcas emocionais que habitam os corpos encarcerados. A ausência de práticas pedagógicas sensíveis às dimensões afetivas da aprendizagem compromete não apenas o desempenho acadêmico, mas o próprio sentido de estar no mundo como sujeito de direitos.

No contexto da pandemia da COVID-19, esse cenário foi ainda mais agravado. O isolamento social ampliou os prejuízos nas habilidades cognitivas, sobretudo entre crianças e jovens em vulnerabilidade socioeconômica, dificultando ainda mais os processos de autorregulação e desenvolvimento linguístico. A precariedade do acesso a recursos educacionais e o enfraquecimento dos vínculos escolares impactaram diretamente o retorno às atividades educacionais presenciais, exigindo um redimensionamento das práticas pedagógicas, especialmente em instituições de privação de liberdade (Cruz *et al.*, 2022).

Nesse cenário, a introdução de práticas de justiça restaurativa nos espaços educativos do sistema prisional se apresenta como estratégia promissora.

Por fim, vale destacar a contribuição prática e reflexiva de trabalhos como o de Matos (2023), que abordam intervenções neuropsicopedagógicas em contextos clínicos e institucionais, defendendo a articulação entre cognição, afetividade e ambiente para favorecer a aprendizagem significativa, especialmente em sujeitos que historicamente foram desassistidos pelas políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação teórica permitiu compreender que a aprendizagem em contextos de privação de liberdade não pode ser dissociada da história de vida, das condições emocionais e das marcas sociais que constituem os sujeitos encarcerados. Ao articular os fundamentos da neuropsicogênese com as práticas da justiça restaurativa, revelou-se um campo fértil de possibilidades pedagógicas que vão além do ensino tradicional, operando como potência para a reconstrução identitária, o fortalecimento da autonomia e a promoção da dignidade humana.

Os déficits em funções executivas — amplamente observados em populações privadas de liberdade — não são apenas efeitos colaterais de transtornos neurológicos, mas expressões de uma realidade social que historicamente nega o direito ao cuidado, ao afeto e à educação. Nesse sentido, reconhecer o impacto da neuropsicogênese da aprendizagem é também um ato político de denúncia e de proposição.

A justiça restaurativa, por sua vez, desponta como estratégia ética e educativa de transformação. Suas práticas, centradas na escuta, na corresponsabilidade e na reparação simbólica, ativam competências cognitivas e emocionais fundamentais ao processo educativo. Ao se encontrar com os princípios da educação em direitos humanos, ela contribui para a construção de uma cultura de paz no interior das instituições carcerárias, abrindo espaço para novos sentidos de pertencimento e convivência.

Como encaminhamentos futuros, destaca-se a importância da formação docente voltada às especificidades da educação prisional, com enfoque em neuropsicopedagogia e justiça restaurativa. Além disso, recomenda-se a ampliação de estudos empíricos que

investiguem os efeitos dessas práticas sobre o desempenho cognitivo, a motivação e a permanência dos sujeitos em programas educacionais prisionais.

Em uma sociedade ainda marcada por práticas excludentes e punitivistas, promover uma educação humanizadora nos cárceres é um imperativo ético. Aprender e ensinar em espaços de restrição de liberdade é, portanto, resistir à barbárie e afirmar que todo ser humano — mesmo diante da dor, do erro e da exclusão — carrega em si a possibilidade de transformação.

REFERÊNCIAS

- ACHUTTI, Daniel. Justiça restaurativa no Brasil Possibilidades a partir da experiência belga. *Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 154-181, jan.-abr., 2013.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- BARROS FILHO, Armando Dantas de; LEITE, Carlinda; MONTEIRO, Angélica Maria Reis. Políticas de educação nas prisões: uma análise das 10 maiores populações prisionais. *Revista Brasileira de Educação*, v. 28, p. e280069, 2023.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União* nº 191-A, p. 1. Brasília: Imprensa Nacional, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2025.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União* nº 248, Seção 1, p.1. Brasília: Imprensa Nacional, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 8 set. 2025.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. *Diário Oficial da União* nº 98, Seção 1, p. 44. Brasília: Imprensa Nacional, 24 de maio de 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=44&data=24/05/2016>. Acesso em: 8 set. 2025.
- CORRÊA, Pedro Vasconcelos; ALMEIDA, Rosa Maria Martins. Funções neuropsicológicas de meninas privadas de liberdade em unidade socioeducativa. *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, 13, e5488, 2024. <http://dx.doi.org/10.17267/2317-3394rps.2024.e5488>.

CRUZ, Raquel Nogueira da; MAGALHÃES, Fernanda Lemes Batista; MENEZES, Anne Caroline de Oliveira; SILVA, Gabriela Souza; SANTOS, Fernanda Rabelo Cursino; OLIVEIRA, Cecília Souza. Desafios da pandemia na área da reabilitação neuropsicológica. *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, Salvador, v. 11, e4108, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.17267/2317-3394rpsds.2022.e4108>. Acesso em: 10 maio 2025.

DAMÁSIO, Antonio. *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FERREIRA, Vanessa Karam de Lima; FERREIRA, Gisele Viegas Dias; LIMA, José Mauro Bras de; CRUZ, Marcelo Santos. Desempenho intelectual na exposição alcoólica fetal: relato de série de 10 casos. *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, 62(3):234-9, 2013.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de; SINCORÁ, Larissa Alves; LEITE, Maria Clara de Oliveira; BRANDÃO, Marcelo Moli. Fatores determinantes do controle da criminalidade em gestão de políticas de segurança pública. *Revista de Administração Pública*, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/gt8jhYSbyXSfX9YHmydQDQk/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Censo Escolar da Educação Básica – 2022*. Brasília: MEC/INEP, 2023.

LEITE, Amanda de Oliveira Ferreira; FERREIRA, Ana Luiza Del Pino; CORREA, Bruna Garcez; MANQUEVICH, Maria; PORTUGUEZ, Mirna Wetters. Impactos da intervenção neuropsicológica em idosos com comprometimento cognitivo leve. *Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 77-93, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22456/2316-2171.78178>.

LOVALHO, Adriana de Freitas; BARRETO, Augusto de Freitas; ASTOLFI, Gustavo Henrique Blumer; MAZZO, Alessandra; FERNANDES, Adriano Yacubian. Métodos de avaliação cognitiva de pacientes com Síndrome de Apert e de Crouzon. *Medicina (Ribeirão Preto)*, *Portal Regional da BVS*, 56(1):e-203361 19, 2023.

LURIA, Alexander Romanovich. *O funcionamento do cérebro humano*. São Paulo: Ícone, 1981.

MATOS, Lucas dos Santos. *Neuropsicogênese da aprendizagem: intervenções clínicas e institucionais*. Artigo apresentado ao curso de Pós-graduação em Neuropsicopedagogia – Facuminas, 2023.

MOURÃO JÚNIOR, Carlos Alberto; MELO, Luciene Bandeira Rodrigues. Integração de três conceitos: função executiva, memória de trabalho e aprendizado. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 27, n. 3, p. 309-314, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722011000300006>.

PAULA, Daniela Diniz de. *Tarefas neuropsicológicas de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica com e sem queixas de mau desempenho acadêmico*

durante a pandemia da COVID-19. Dissertação (Mestrado em Ciências Fonoaudiológicas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

RIBEIRO, Alice de Souza. *Avaliação neuropsicológica de crianças diagnosticadas com apneia obstrutiva do sono*. Dissertação (Mestrado em Ciências Fonoaudiológicas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

ROAMA-ALVES, Rauni Jandé; AMORIM, Rosimeire de Moraes. O Inventário CBCL/6-18 no Brasil: revisão de evidências de validade e precisão. *Avaliação Psicológica*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 33-41, 2023. DOI: <https://doi.org/10.15689/ap.2023.2201.21503.04>.

SECCO, Márcio; LIMA, Elivânia Patrícia de. Justiça restaurativa – problemas e perspectivas. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 1, p. 443–460, jan. 2018.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES PENAIIS – SENAPPEN. *16º Ciclo SISDEPEN* – Período de Janeiro a Junho de 2024. Brasília, 2024.

SOUZA, Wayson Maturana de; ROCHA, Luiz Fellipe Dias da; CARVALHO, Rafael Vera Cruz de; FIORAVANTI, Ana Carolina Monnerat. Relações entre parentalidade e funções executivas: uma revisão sistemática. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 277-297, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/epp.2021.59386>.

TETTEH-QUARSHIE, Samuel; RISHER, Mary-Louise. Adolescent brain maturation and the neuropathological effects of binge drinking: A critical review [Maturação cerebral do adolescente e os efeitos neuropatológicos do consumo excessivo de álcool: uma revisão crítica]. *Frontiers in Neuroscience*, 16, 1040049, 2023. DOI: <https://doi.org/10.3389/fnins.2022.1040049>

VARGAS, Pedro Vasconcelos Corrêa; ALMEIDA, Rosa Maria Martins de. Funções neuropsicológicas de meninas privadas de liberdade em unidade socioeducativa. *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, Salvador, v. 13, e5488, 2024. DOI: <https://doi.org/10.17267/2317-3394rpd.2024.e5488>.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth; PORTO, Rosane Terezinha Carvalho; MORI, Emanuele Dallibrida. Pelo fim da barbárie, um passo: justiça restaurativa e a superação da (ir)racionalidade punitiva. *Revista Direito e Práxis*, v. 14, n. 1, p. 224–247, jan., 2023.

ZEHR, Howard. *Trocando as lentes: um novo foco sobre justiça criminal*. São Paulo: Palas Athena, 2012.

Uso da força letal pela Polícia Militar de Santa Catarina: uma análise das apurações em sede de Inquérito Policial Militar dos casos de intervenção com resultado morte¹

Cleverson Kalil de Souza

Capitão PM. Exerce suas funções atualmente como comandante de Companhia destacada da PMSC. Graduação em Direito pela Universidade do Contestado (2014); Especialização em gestão da ordem pública pela Faculdade da Polícia Militar de Santa Catarina (2025); mestrando em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Contestado.
CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5561670030500040>
E-mail: cleversonkalil@gmail.com

Vinicius Valdir de Sá

Tenente Coronel PM. Exerce suas funções atualmente na Corregedoria Geral da Polícia Militar de Santa Catarina. Possui graduação em Segurança Pública pela Universidade do Vale do Itajaí (2002); graduação no Curso de Formação de Oficiais – Polícia Militar de Santa Catarina (2002); graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (2010); Mestrado em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC-2020).
CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5431859687014609>
E-mail: viniciussaneto@gmail.com

Data de recebimento: 02/10/2025

Data de aceitação: 21/10/2025

Data da publicação: 28/10/2025

RESUMO: O artigo teve por objetivo analisar as apurações das mortes decorrentes do uso da força letal por policiais militares da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), nos anos de 2023 e 2024, com ênfase na legitimidade do Inquérito Policial Militar (IPM) como instrumento investigativo. A metodologia adotada consistiu em uma revisão integrativa da literatura, aliada à análise documental dos dados extraídos do sistema de Business Intelligence (BI) da Corregedoria-Geral da PMSC. O estudo identificou que todos os casos de mortes decorrentes de intervenção policial no período analisado foram apurados por meio de IPM, com encaminhamento ao Ministério Público. A PMSC apresentou diferenciais relevantes ao utilizar um sistema de BI próprio para monitorar e gerenciar os procedimentos investigativos, o que evidenciou avanço na transparência e no controle interno. A literatura consultada apontou desafios recorrentes na apuração de tais casos, principalmente no tocante a conflitos de atribuição. Concluiu-se que a atuação da PMSC encontra respaldo legal e técnico, e que o aprimoramento de seu sistema de BI pode elevar a instituição a um novo patamar de excelência em controle da atividade policial.

PALAVRAS-CHAVE: uso de força letal; Inquérito Policial Militar; legitimidade; *accountability* policial.

ENGLISH

TITLE: Use of lethal force by the Military Police of Santa Catarina: an analysis of the investigations in the Military Police Inquiry into cases of intervention resulting in death.

¹ O presente artigo foi realizado como condição de conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (especialização em gestão da ordem pública) realizado pela Faculdade da Polícia Militar de Santa Catarina e disponibilizado para consulta interna na Academia de Polícia Militar da Trindade.

ABSTRACT: This article aimed to analyze the investigations into deaths resulting from the use of lethal force by military police officers of the Santa Catarina Military Police (PMSC) in 2023 and 2024, with an emphasis on the legitimacy of the Military Police Inquiry (IPM) as a control and accountability tool. The methodology adopted consisted of an integrative literature review combined with documentary analysis of data extracted from the Business Intelligence (BI) system of the PMSC's General Inspectorate. The study identified that all cases of deaths resulting from police intervention during the analyzed period were investigated through IPM and forwarded to the Public Prosecutor's Office. The PMSC demonstrated significant advantages by utilizing its own BI system to monitor and manage investigative procedures, which demonstrated progress in transparency and internal control. The literature reviewed highlighted recurring challenges in the investigation of such cases, particularly regarding conflicts of attribution. The conclusion was that the PMSC's actions are legally and technically supported, and that improving its BI system could elevate the institution to a new level of excellence in police oversight.

KEYWORDS: use of lethal force; Military Police Investigation; legitimacy; police accountability.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Metodologia – 3 Resultados e discussão – 3.1 A competência da Polícia Militar para apuração dos crimes dolosos contra a vida de civil por meio do inquérito policial militar – 3.2 Análise das apurações de morte de civil decorrente do uso da força letal pela PMSC entre 2023 e 2024 – 3.3 Desafios, potencialidades e o diferencial da PMSC no controle das apurações de mortes decorrentes de intervenção policial – 4 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O uso da força letal pelas polícias é uma das formas mais extremas do poder coercitivo estatal, inclusive muitas vezes confundida de forma equivocada com violência (Silva, 2022). No Estado Democrático de Direito, deve ser exercida com estrita legalidade, controle rigoroso e transparência, especialmente quando resulta na morte de civis (Bueno, 2024; ONU, 1990). No cumprimento da missão constitucional de preservação da ordem pública (Brasil, 1988, art. 144), a Polícia Militar pode usar a força nos limites legais, mas o Estado deve investigar diligentemente quando há mortes. Normas internacionais, como os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo da ONU (1990), reforçam a necessidade de investigações imparciais, independentes e transparentes (Bueno, 2024). No Brasil, o Código Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.001/1969), o Código de Processo Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.002/1969) e a Lei nº 13.491/2017 atribuem à polícia judiciária militar a competência para apurar, por meio do IPM, crimes cometidos por militares da ativa, inclusive contra civis, garantindo hierarquia e disciplina sem prejuízo ao controle externo.

Diante deste contexto, a presente pesquisa partiu do seguinte questionamento: **Qual a legitimidade da apuração dos casos de uso de força letal com resultado morte pela Polícia Militar de Santa Catarina por meio de Inquérito Policial Militar e quais os principais desafios e potencialidades da PMSC no controle das apurações de mortes de civis em confronto?**

Buscando responder o problema de pesquisa tem-se como **objetivo geral** verificar a legitimidade da apuração dos casos de uso da força letal com resultado morte em intervenções da Polícia Militar de Santa Catarina. Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, apresentam-se os **objetivos específicos**: (a) Estudar a competência da Polícia Militar para apuração de morte de civil decorrente do uso de força letal, mapeando os principais estudos acadêmicos e legislação que tratam do assunto; (b) Analisar as apurações de morte de civil decorrente do uso de força letal na PMSC, entre os anos de 2023 e 2024; (c) identificar os principais desafios e potencialidades da PMSC no controle das apurações de mortes de civis em confronto e, nesse sentido, apontar lacunas e potencialidades na literatura científica que possam subsidiar a qualificação dos processos internos de controle.

A pesquisa justifica-se pela escassez de estudos sistemáticos que, com base científica e empírica, analisem os processos investigativos em casos de letalidade policial, em especial na PMSC. No campo institucional, permite avaliar criticamente procedimentos internos, identificando boas práticas e lacunas que afetam a transparência e o controle, fundamentais diante da crescente demanda por *accountability* e respeito às garantias legais. Para a sociedade, fortalece o controle social e a defesa dos direitos fundamentais. Para o pesquisador, Oficial da Polícia Militar, aprofunda a compreensão de um fenômeno complexo com impacto direto na prática profissional, podendo subsidiar políticas públicas, treinamentos e reformas. Assim, a pesquisa se apresenta como socialmente relevante, academicamente necessária e institucionalmente estratégica.

2 METODOLOGIA

A presente investigação pode ser classificada sob diferentes perspectivas metodológicas, as quais orientam as escolhas do pesquisador quanto à estrutura lógica, técnica e interpretativa da pesquisa científica.

Do ponto de vista dos **objetivos**, esta pesquisa é **exploratória** e **descritiva**. Exploratória porque se propõe a examinar a legitimidade e os mecanismos de apuração do uso da força letal por policiais militares em casos com resultado morte, tema ainda que necessita ser debatido de forma sistemática no âmbito da Polícia Militar de Santa Catarina. Como enfatizam Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa exploratória busca proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito. Por outro lado, também é descritiva, pois visa mapear dados reais de Inquéritos Policiais Militares (IPMs), especificamente entre os anos de 2023 e 2024. A descrição de fenômenos, conforme o Manual de Metodologia da PMSC (2025), é essencial para compreensão empírica de realidades institucionais.

A **abordagem** adotada é **mista**, combinando métodos qualitativos e quantitativos. A dimensão qualitativa se manifesta na análise de conteúdo científico, normativo, doutrinário e institucional (como artigos científicos, pareceres, portarias e legislação afeta ao tema) enquanto a dimensão quantitativa foi aplicada no levantamento de dados na Corregedoria-Geral da PMSC, referentes ao número de casos, desfechos investigativos e estatísticas sobre mortes decorrentes de uso de força letal em intervenção policial. Segundo o Manual de Metodologia da PMSC (2025), a pesquisa mista permite integrar diferentes fontes e técnicas para alcançar uma análise mais completa e robusta dos fenômenos observados.

Do ponto de vista lógico, adota-se o **método dedutivo**, que parte de premissas gerais, tais como o arcabouço constitucional e legal que sustenta a atuação das polícias militares, para compreender um caso particular, qual seja, a apuração de mortes por uso da força letal pela Polícia Militar de Santa Catarina, além da análise de artigos científicos já publicados sobre a temática. Trata-se, portanto, de uma ordenação lógica de maneira descendente, partindo-se de um geral em direção à conclusão (Gil, 1999; Lakatos; Marconi, 2010).

No que se refere aos **procedimentos técnicos de coleta de dados**, a pesquisa é **bibliográfica e documental**. A coleta bibliográfica envolve o exame de literatura científica, doutrina jurídica e normativas nacionais e internacionais sobre uso da força e justiça militar. Já a coleta documental compreende a análise de portarias, pareceres técnicos, relatórios e registros administrativos e dados existentes nos sistemas internos, que foram disponibilizados pela Corregedoria-Geral da PMSC. De acordo com o Manual da APMT (Santa Catarina, 2025a), a pesquisa documental permite a análise sistemática de registros oficiais e institucionais, sendo essencial quando o objeto envolve processos internos de corporações públicas.

A revisão da literatura será construída a partir da análise crítica dos estudos selecionados por meio do resultado da **revisão integrativa**, que segundo Cooper (1984), é um método de pesquisa que visa sintetizar resultados de estudos primários sobre um tema específico, de forma sistemática e abrangente, que segue cinco etapas principais, quais sejam: formulação do problema, coleta de dados, avaliação crítica dos dados, análise e interpretação dos dados obtidos e, por fim, a apresentação dos resultados.

A primeira etapa, remete à finalidade do artigo, que é responder ao seguinte problema formulado: Qual a legitimidade da apuração dos casos de uso de força letal com resultado morte pela Polícia Militar de Santa Catarina por meio de Inquérito Policial Militar e quais os principais desafios e potencialidades da PMSC no controle das apurações de mortes de civis em confronto?

A busca bibliográfica, ou seja, a coleta de dados, ocorreu no **período de abril a junho de 2025**, nas seguintes bases de dados: *Google acadêmico*, *SciELO*, *Oasisbr*, *Web of Science*, acrescentando-se a busca exploratória por meio das fontes de informação *Scispace*. A escolha por essas bases se deu em razão das especificidades de cada uma, seja por uma busca mais restrita no campo científico, seja por uma consulta mais ampla com efeito complementar ao estudo. Acrescentou-se ainda busca exploratória pelas ferramentas de busca *Elicit* e *Consensus*, porém estas não apresentaram resultado relevante à pesquisa. Além disso, outras buscas exploratórias diretas foram realizadas pelo pesquisador na Corregedoria-Geral da

PMSC, notadamente para a coleta de dados que visaram subsidiar a análise quantitativa dos dados, além da pesquisa de documentos específicos na plataforma de buscas *Google*.

A **estratégia de busca** foi dividida em quatro assuntos, pesquisados em conjunto ou separadamente a depender da base de dados utilizada. São os seguintes: **Assunto 1:** “força letal” OR “confronto” OR “*lethal force*” OR “*confrontation*” **Assunto 2:** “polícia militar” OR “forças policiais” OR “*military police*” OR “*police forces*” **Assunto 3:** “morte de civil” OR “óbito de civil” OR “*civilian death*” OR “*civilian death*” **Assunto 4:** “inquérito policial militar” OR “investigação” OR “*military police inquiry*” OR “*investigation*”. Nesses casos, o **critério de inclusão** da pesquisa foi delimitado a artigos científicos publicados de 2017 a 2025, em português ou inglês.

Realizadas as buscas em cada base, a avaliação crítica dos dados foi realizada inicialmente por meio dos títulos dos artigos e demais materiais de pesquisa encontrados, seguido de uma análise dos resumos das obras em que os títulos eram condizentes com o objetivo proposto. Assim, do total de 273 trabalhos encontrados, **foram selecionados 28 documentos para leitura mais aprimorada**. Para verificação da consistência e relevância desses documentos selecionados ao tema proposto, bem como para auxílio na organização das informações, foi utilizada a ferramenta de inteligência artificial desenvolvida pelo Google denominada “*NotebookLM*”, com o seguinte comando: “Com base nos documentos fornecidos, apresente um resumo de cada um, destacando trechos compatíveis e úteis para a construção de um artigo que aborde a legitimidade da apuração dos casos de uso de força letal com resultado morte pela Polícia Militar de Santa Catarina e os principais desafios enfrentados pelos responsáveis pela elucidação desses casos”. Dessa forma, **foram selecionados 21 (vinte e um) documentos úteis ao desenvolvimento da revisão integrativa da literatura**. Os números totais da pesquisa e seleção são detalhados no quadro abaixo (Quadro 1).

Quadro 1 – Processo de seleção dos trabalhos

| Data da busca | Base de Dados/Fonte de pesquisa | Total Recuperado | Duplicados | Excluídos após a leitura título, palavras-chave e resumo | Total de documentos para leitura na íntegra | Total de documentos incluídos na pesquisa |
|---------------|--|------------------|------------|--|---|---|
| 06/06/2025 | Google Acadêmico | 103 | 0 | 95 | 8 | 5 |
| 10/06/2025 | Oasisbr | 38 | 1 | 34 | 4 | 4 |
| 23/06/2025 | Web of Science - Capes | 10 | 0 | 8 | 2 | 1 |
| 11/06/2025 | Scielo | 16 | 1 | 13 | 3 | 1 |
| 11/06/2025 | Scispace | 100 | 0 | 95 | 5 | 4 |
| 14/06/2025 | Busca exploratória | 3 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| 30/04/2025 | Busca exploratória (documentos técnicos) | 3 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| TOTAL | 7 bases de busca ampla | 273 | 2 | 250 | 28 | 21 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base no formulário adaptado do “Protocolo para elaboração de Estratégia de busca BU/UFSC”.

Após a seleção dos 21 documentos, que foram tabelados e organizados de acordo com a base de dados consultada, foi feita **análise e interpretação dos dados conforme a utilidade do material de pesquisa**, especificando-se em qual categorização do artigo o material será mais bem aproveitado, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Análise e interpretação dos dados obtidos

| Base de dados | Título | Autores | Ano | Categoria | Utilidade ao estudo |
|--------------------|--|--|------|----------------------|---------------------|
| Google acadêmico | Atuação investigativa da polícia judiciária militar estadual em ocorrên | Fabrizio Carlos Pichite dos Santos Simões | 2017 | dissertação mestrado | capítulo 3 |
| Google acadêmico | A competência de polícia judiciária militar nos crimes contra a vida d | Carlos Eduardo Steil Silva; Luiz Ricardo Duar | 2021 | artigo científico | capítulo 1 |
| Google acadêmico | Dos primórdios aos princípios: a ressignificação do uso da força pela | Christian Del Anhol Pereira Bueno | 2024 | artigo científico | capítulo 1 |
| Google acadêmico | Police use of deadly force | Catherine H. Milton; Jeane Wahl Halleck; Jam | 1977 | livro | capítulo 3 |
| Google acadêmico | Enhancing accountability for police use of lethal force: Global monitor | Stephen Skinner | 2024 | artigo científico | capítulo 2 |
| Oasisbr | Uso da força: diferenciação necessária da compreensão da violênci | Rodolfo Kredens Silva | 2022 | artigo científico | capítulo 1 |
| Oasisbr | Controle Interno da Atividade Policial: Um Estudo sobre as Correged | Edi Alves de Oliveira Neto, Cristina Maria Zac | 2018 | artigo científico | capítulo 3 |
| Oasisbr | Homicídio funcional: qual a relação de causa e efeito entre a previsã | Patrick Luan Fonseca | 2025 | artigo científico | capítulo 2 e 3 |
| Oasisbr | Direção e planejamento de inteligência policial no enfrentamento às d | Genitili Anderson Lima da Silveira; Marcos Ala | 2025 | artigo científico | capítulo 2 e 3 |
| Web of Science | Accountability in the aftermath of police related deaths in the US and | David Baker | 2022 | artigo científico | capítulo 3 |
| SciELO | Accountability interna em forças policiais: explorando os fatores asso | Alisson Barbosa Calasãs Pereira; Sandro Ca | 2020 | artigo científico | Capítulo 3 |
| Scispace | Conflito positivo de atribuição entre as policias militar e civil para apu | Fábio Gularat de Lima Agostinhak | 2024 | artigo científico | capítulo 1 e 3 |
| Scispace | Crime militar | Elcio Almeida | 2024 | artigo científico | capítulo 1 |
| Scispace | O inquérito policial militar como instrumento legítimo de apuração do | Rogelmo Aparecido Fernandes | 2022 | artigo científico | capítulo 1 |
| Scispace | direitos humanos nas investigações de polícia judiciária militar na Po | Marcelo Krainski de Lima; Gil Alessandro Zwi | 2022 | artigo científico | capítulo 2 e 3 |
| busca exploratória | Mapa da segurança pública 2025 | Ministério da Justiça e Segurança Pública | 2025 | dados quantitativos | capítulo 2 |
| busca exploratória | Anuário brasileiro de segurança pública | Fórum brasileiro de segurança pública | 2025 | revista | capítulo 2 e 3 |
| busca exploratória | Parecer 05/Cor-G/2024 Brigada Militar RS | Corregedoria Geral da Brigada Militar do Rio G | 2024 | documento técnico | capítulo 1 e 3 |
| Correg-G PMSC | PARECER TÉCNICO Nº 1/CORREG-G/PMSC/2022 Referência: Re | Corregedoria Geral da PMSC | 2022 | documento técnico | capítulo 1 |
| Correg-G PMSC | Orientação 003/Correg-G/PMSC/2020 | Corregedoria Geral da PMSC | 2020 | documento técnico | capítulo 1 e 3 |
| Correg-G PMSC | Dados de IPMs (2023 e 2024) extraídos do BI da Correg-G PMSC | Corregedoria Geral da PMSC | 2025 | dados quantitativos | capítulo 2 |

Fonte: Elaboração do autor (2025).

Ressalta-se que a análise e interpretação dos dados se deu inicialmente com o resultado apresentado pela ferramenta *NotebookLM*, já na etapa da avaliação crítica dos dados, seguida de uma leitura aprimorada de cada documento, observando-se qual a temática principal, decidindo-se, por fim, em qual trecho do presente artigo será mais bem aproveitado, visando a revisão integrativa dos documentos de acordo com o objetivo proposto.

Cumprir ainda informar que, para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizado, como ferramenta de apoio, o modelo de linguagem *ChatGPT*, desenvolvido pela *OpenAI*. A ferramenta foi empregada em tarefas de apoio técnico, incluindo: análise e correção gramatical, aprimoramento da coesão, clareza e coerência textual e auxílio na organização de referências conforme as normas da ABNT. Após o uso da ferramenta, o autor fez uma cuidadosa revisão e edição, assumindo a responsabilidade integral pelo conteúdo final.

Por fim, a apresentação dos resultados se dará pela concatenação das principais ideias presentes nos documentos, de acordo com sua relevância para cada capítulo do trabalho, seguidas de complemento de raciocínio lógico do pesquisador.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com vistas a facilitar a estruturação do estudo, criou-se a matriz de síntese dos artigos científicos encontrados, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Matriz de síntese dos principais achados

| Título do Estudo | Autores / ano | Metodologia Aplicada | Objetivo Específico | Principais Resultados | Convergência / Divergência |
|---|---|---|--|--|--|
| Atuação investigativa da polícia judiciária militar em Salvador | Simões (2017) | Estudo de caso com abordagem qualitativa e análise documental | Compreender como a PJM da Bahia conduz investigações com resultado morte | Aponta compatibilidade entre IPM e garantias constitucionais, desde que haja rigor técnico | Converge com autores que defendem o IPM como legítimo |
| A competência de polícia judiciária militar nos crimes contra a vida de civil | Silva e Duarte (2021) | Pesquisa bibliográfica e análise jurídica | Esclarecer a competência da PJM estadual em crimes dolosos contra civis | Defende legitimidade da atuação da PM via IPM, com base na CF e jurisprudência | Converge com pareceres e prática da PMSC |
| Dos primórdios aos princípios | Bueno (2024) | Estudo teórico e histórico | Traçar evolução da Justiça Militar e seu papel constitucional | Demonstra a consolidação da Justiça Militar como ramo do Judiciário | Converge ao fortalecer base institucional do IPM |
| Police use of deadly force | Milton <i>et al.</i> (1977) | Estudo empírico com dados criminais e entrevistas nos EUA | Analisar a resposta estatal a mortes causadas por policiais | Verifica baixa responsabilização e inconsistência investigativa | Diverge por expor deficiências fora do contexto brasileiro |
| Enhancing accountability for police use of lethal force | Skinner (2024) | Estudo comparativo internacional | Estabelecer parâmetros de accountability no uso da força policial | Propõe indicadores para avaliar a responsabilização estatal | Converge com boas práticas de BI na PMSC |
| Uso da força: diferenciação necessária da violência | Silva (2022) | Revisão teórica e análise crítica | Diferenciar uso legítimo da força de práticas violentas | Aponta necessidade de doutrina clara e formação técnica | Converge com visão que legitima o IPM como controle |
| Controle interno da atividade policial | Zackseski, Oliveira Neto e Freitas (2019) | Pesquisa documental com abordagem qualitativa | Avaliar corregedorias do Nordeste brasileiro | Constata falhas estruturais e baixa efetividade de controle | Converge com importância da estrutura robusta da PMSC |

| Título do Estudo | Autores / ano | Metodologia Aplicada | Objetivo Específico | Principais Resultados | Convergência / Divergência |
|--|-------------------------------|---|--|--|--|
| Homicídio funcional | Fonseca (2025) | Estudo teórico-jurídico com análise de dados estatísticos | Avaliar impacto da legislação sobre mortes de agentes de segurança | Relaciona proteção legal com redução de vitimização | Converge quanto à necessidade de controle; foca proteção ao agente |
| Direção e planejamento de inteligência policial | Silveira e Ferreira (2025) | Estudo de caso com abordagem qualitativa | Analisar a atuação da inteligência policial no RN | Demonstra importância do planejamento e uso de dados | Converge com uso estratégico do BI pela PMSC |
| Accountability in the aftermath of police related deaths in the US and England and Wales | Baker (2022) | Estudo comparado (EUA e Reino Unido) | Investigar como os países tratam mortes causadas por policiais | Mostra prevalência de accountability simbólica | Diverge ao apresentar falhas sistêmicas de responsabilização |
| Accountability interna em forças policiais: explorando os fatores (...) | Pereira, Cabral e Reis (2020) | Estudo teórico e análise institucional | Identificar modelos de governança aplicáveis à segurança pública | Defende integração e gestão por desempenho | Converge com modelo gerencial adotado pela PMSC |
| Conflito positivo de atribuição entre as polícias militar e civil para apuração de crime de homicídio contra vida de civil (...) | Agostinhak (2024) | Estudo exploratório e documental | Avaliar mecanismos de transparência e controle na PM | Mostra que IPM, aliado ao BI, eleva a legitimidade das ações | Converge com estrutura de apuração da PMSC |
| Crime militar | Almeida (2024) | Estudo doutrinário e jurídico-constitucional | Discutir os limites de atuação da PJM nos crimes contra civis | Confirma legitimidade funcional da investigação via IPM | Converge com Parecer Técnico nº 1 da PMSC |
| O inquérito policial militar como instrumento legítimo de apuração (...) | Fernandes (2022) | Estudo jurídico com enfoque funcionalista | Estudar o dever funcional no uso da força letal | Reforça vínculo entre a função e a apuração pela PM | Converge com jurisprudência e doutrina |
| Direitos humanos nas investigações de polícia judiciária militar na Polícia Militar do Paraná (PMPR) | Lima e Zwir (2022) | Estudo qualitativo com base em corregedorias estaduais | Analisar o papel das corregedorias na accountability interna | Reforça importância da estrutura, fluxos e especialização | Converge com o modelo implantado pela Corregedoria da PMSC |

Fonte: Elaboração do autor (2025).

Organizados os estudos, passa-se à análise do tema, com dados dos artigos científicos encontrados, legislações, orientações técnicas e outras referências mapeadas, de forma a cumprir os objetivos do presente artigo científico.

3.1 A competência da Polícia Militar para apuração dos crimes dolosos contra a vida de civil por meio do inquérito policial militar

A apuração de mortes de civis decorrentes da intervenção policial militar figura entre os temas mais sensíveis no debate sobre o uso legítimo da força pelo Estado. Nesse cenário, é imprescindível compreender a natureza jurídica dessas condutas e, sobretudo, a definição sobre quem detém a competência investigativa nos casos em que policiais militares, em serviço ou em razão da função, atuam com resultado morte. Além disso, a definição da competência para investigar tais eventos é crucial para garantir a transparência e a efetividade do controle da atividade policial, fortalecendo a legitimidade das instituições perante a sociedade.

Conforme dispõe o art. 144, §4º, da Constituição Federal de 1988, à Polícia Civil incumbe a apuração das infrações penais, exceto as militares. Por conseguinte, resta claro que os crimes militares escapam do campo investigativo da Polícia Civil e são de atribuição da polícia judiciária militar, exercida no âmbito estadual pelas corporações militares dos estados (Brasil, 1988). A Constituição Estadual de Santa Catarina, em seu artigo 107, inciso I, alínea 'f', reforça essa prerrogativa ao atribuir à Polícia Militar o exercício da polícia judiciária militar (Santa Catarina, 1989). Ainda, em se falando de polícia judiciária militar, o artigo 4º da Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares estabelece que são diretrizes a serem observadas pelas polícias militares o “desempenho de funções de polícia judiciária militar e apuração de infrações penais militares”, além do “livre convencimento técnico-jurídico do oficial no exercício da polícia judiciária militar” (Brasil, 2023), garantindo plena autonomia à Polícia Militar na investigação por meio de inquéritos policiais militares.

O Código de Processo Penal Militar (CPPM) detalha essa competência. O artigo 8º, alínea 'a', estabelece de forma inequívoca que compete à polícia judiciária militar apurar os

crimes militares, bem como sua autoria; e o artigo 9º define que é o Inquérito Policial Militar (IPM), instrumento destinado a essa apuração sumária, com a finalidade precípua de fornecer elementos para a propositura da ação penal (Decreto-Lei nº 1.002/1969). A instauração do IPM, conforme o artigo 10 do CPPM, é um dever da autoridade militar competente ao tomar conhecimento da ocorrência de infração penal militar (Parecer Técnico nº 1/CORREG-G/PMSC/2022).

A promulgação da Lei nº 13.491/2017 representou um marco na definição da competência para apuração de crimes envolvendo militares. Ao alterar o artigo 9º do Código Penal Militar, o legislador ordinário buscou dirimir controvérsias interpretativas e alinhar a legislação castrense à dinâmica das operações policiais contemporâneas, especialmente aquelas que envolvem interação direta com a população civil em atividades de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública. A inclusão explícita dos crimes previstos na legislação penal comum, quando praticados por militar em serviço ou em razão da função contra civil, no rol de crimes militares (Art. 9º, II, 'c', CPM) não deixa margem para interpretações que busquem afastar a natureza militar de tais delitos, conforme Parecer Técnico nº 1/CORREG-G/PMSC/2022 (Santa Catarina, 2022).

A Lei nº 13.491/2017 veio, portanto, reforçar a lógica sistêmica do ordenamento jurídico, que reserva à Justiça Militar, e, por conseguinte, à sua polícia judiciária, a apuração de infrações penais militares, conforme delineado desde a Constituição Federal (Art. 144, § 4º) e detalhado no Código de Processo Penal Militar (Art. 8º, 'a').

Nessa linha de raciocínio, Fernandes (2022) sustenta que o IPM é “instrumento legal e legítimo de apuração dos crimes definidos por lei, dolosos ou culposos, cometidos por militares estaduais em serviço ou em razão de sua função”. A finalidade do IPM, neste contexto, é produzir elementos de informação preliminares, colaborando com o Ministério Público na formação de sua *opinio delicti*, respeitando-se o devido processo legal. Com opinião convergente, Almeida (2024) também observa que os crimes militares possuem natureza própria, distinta dos crimes comuns, e sua apuração exige procedimentos específicos regulados por normas militares, o que reforça a legitimidade do IPM em tais casos.

Especificamente quanto a crimes dolosos cometidos contra a vida de civil, o artigo 9º do Código Penal Militar, que define os crimes militares, passou a vigorar em seu parágrafo 1º com a seguinte redação: “Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares contra civil, serão da competência do Tribunal do Júri”. Essa alteração legislativa teve o condão de superar entendimentos anteriores, que, por vezes, classificavam o homicídio doloso de civil praticado por militar em serviço como crime comum, atraindo a competência investigativa da Polícia Civil. Tal posicionamento, como demonstrado no Parecer Técnico nº 1/CORREG-G/PMSC/2022, desconsiderava a especificidade da função militar e a necessidade de um aparato investigativo próprio, capaz de analisar as circunstâncias do fato à luz dos regulamentos e procedimentos militares.

A manutenção da competência do Tribunal do Júri para o julgamento (§ 1º do Art. 9º do CPM) não retira a competência investigativa militar. Trata-se de uma exceção quanto ao foro de julgamento, atribuindo-se ao Tribunal do Júri por força de mandamento constitucional (Art. 5º, XXXVIII, ‘d’ da Constituição Federal, Brasil, 1988), mas não altera a natureza militar do crime nem a competência para a apuração preliminar, que permanece afeta à polícia judiciária militar, conforme o artigo 8º do CPPM (Santa Catarina, 2022).

Inclusive, no mesmo contexto, o artigo 9º, §2º, III, do CPM normatiza que, quando o crime doloso contra a vida de civil é praticado por militares das Forças Armadas, em atividade de garantia da lei e da ordem, que nada mais é do que a atuação temporária semelhante à missão constitucional conferida às Polícias Militares, a competência para julgamento é da Justiça Militar da União, reforçando também a legitimidade investigativa no âmbito militar, por meio de IPM.

Nesse sentido, Agostinhak (2024) ressalta que a atribuição da polícia judiciária militar é válida mesmo nos casos de homicídio doloso, desde que praticado pelo militar em serviço ou em razão da função. Em sua análise, a existência de Tribunal do Júri como juízo natural não afasta a competência da Polícia Militar para apurar, por meio de IPM, os fatos supostamente delituosos. Tal entendimento é reforçado por Silva e Duarte (2021), que reconhecem a atribuição da Polícia Militar para instaurar IPM mesmo em casos de morte de civil e concluem pela inconstitucionalidade de normativa que impõe esse dever à Polícia

Civil. Os mesmos autores reforçam o previsto no artigo 82, § 2º, do CPPM, ao afirmarem que os autos do inquérito policial militar serão remetidos à justiça comum pela justiça militar, nos casos de crimes dolosos contra a vida praticados contra civil. Destaque ao fato de que tal previsão, inserida desde 1996 no CPPM, deixa claro que o instrumento adequado a investigar é o inquérito policial militar.

O Parecer Técnico nº 1/2022 da Corregedoria-Geral da PMSC é taxativo ao afirmar que, “enquanto não houver modificação legislativa em sentido diverso, não se pode admitir que autoridade alheia à Polícia Militar realize atos próprios de polícia judiciária militar”. Tal posicionamento é convergente com as orientações internas da própria PMSC, como a Orientação nº 003/CORREG-G/2020, que legitima a instauração de IPM nesses casos. Nesse ponto, convém ressaltar que recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público, com a Resolução nº 310, de 29 de abril de 2025, também legitimou o Ministério Público titular da ação penal e responsável pelo controle externo da atividade policial, para investigação de mortes decorrentes de intervenção dos órgãos de segurança pública, fato que não exclui a legitimidade da investigação pela Polícia Militar por meio do IPM.

No mesmo sentido, quanto à legitimidade para apuração de crimes dolosos praticados contra civil, o Parecer nº 05/2024 da Corregedoria-Geral da Brigada Militar do RS reafirma que a investigação inicial deve ser conduzida pela polícia judiciária militar, ainda que a competência para julgamento seja da justiça comum. Segundo o documento, negar tal prerrogativa investigativa à PM configura violação à legislação castrense e compromete a autonomia funcional da corporação militar estadual.

Entretanto, é necessário reconhecer a existência de posições divergentes: a Recomendação n. 0001/2022/40PJ/CAP (Santa Catarina, 2022), emitida por promotorias de Justiça da capital catarinense, defende que a investigação de homicídios dolosos contra civil cabe exclusivamente à Polícia Civil, recomendando inclusive a revogação da Orientação 003/CORREG-G/PMSC. Tal recomendação, contudo, não possui força vinculante e foi formalmente refutada no Parecer Técnico nº 1/2022 da PMSC, que fundamentou a legitimidade da investigação mediante IPM nos casos de crimes dolosos cometidos contra civil praticados por policiais militares em serviço ou atuando em razão da função.

Nesse cenário, a Polícia Militar de Santa Catarina adota posicionamento técnico-jurídico sólido, alinhado ao texto constitucional e às normas infraconstitucionais, mantendo a prerrogativa de conduzir IPM nos casos em que seus integrantes, em serviço ou razão da função, provocam resultado morte. A apuração inicial por meio do IPM não impede o posterior envio do feito ao Ministério Público, tampouco interfere na competência do Tribunal do Júri, garantindo, assim, o respeito ao devido processo legal, à ampla defesa e à transparência institucional.

Conclui-se, portanto, que a apuração de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares no exercício regular de suas funções deve ser realizada por Inquérito Policial Militar, por se tratar de crime de natureza militar, conforme preceituam a Constituição, o Código Penal Militar e as normas regulamentares estaduais. A natureza militar desses delitos, definida expressamente em lei, atrai a competência da polícia judiciária militar, sendo a atribuição do julgamento ao Tribunal do Júri uma especificidade processual que não altera a fase investigativa preliminar. A manutenção dessa competência é essencial para garantir a legalidade, a efetividade do controle interno e o respeito à hierarquia e disciplina das instituições militares estaduais.

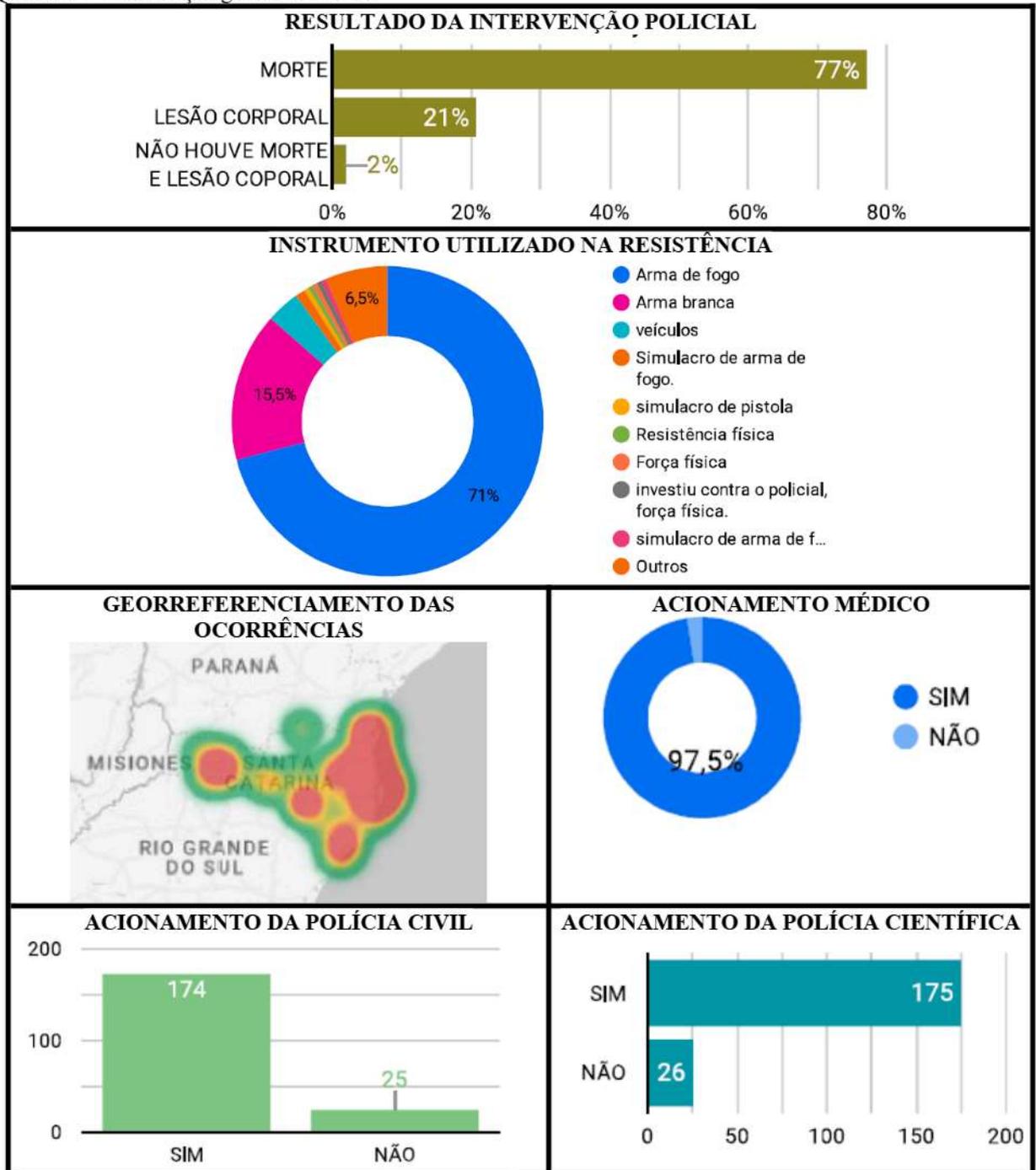
3.2 Análise das apurações de morte de civil decorrente do uso da força letal pela PMSC entre 2023 e 2024

A apuração de mortes de civis provocadas por ações de policiais militares em serviço é um importante termômetro do grau de controle institucional sobre o uso da força letal pelo Estado. Segundo Skinner (2024), monitorar é manter um registro das atividades com o objetivo de chamar a atenção para quaisquer resultados que pareçam indicar um motivo de preocupação, especialmente em termos de não conformidade com um padrão identificável ou uma incidência de resultados que podem ser interpretados como problemáticos. Nesse sentido, destaca-se o sistema de *Business Intelligence* (BI) da Corregedoria-Geral da Polícia Militar de Santa Catarina (Santa Catarina, 2025b) como um eficaz instrumento de controle no tocante a vários aspectos envolvendo as investigações dos mencionados confrontos.

Para a análise no presente artigo, extraiu-se do referido sistema um **relatório do uso da força letal praticado no exercício profissional, com dados dos anos de 2023 e 2024**. Deste relatório, destaca-se que, do total de 190 confrontos no período, todos resultaram em instauração de IPM, com tempo médio de instauração de 8 dias. Quanto ao detalhamento das ocorrências, destaca-se que 77% das intervenções resultaram na morte dos civis e 21% resultaram em lesão corporal. Que 71% dos instrumentos utilizados na resistência foram armas de fogo e 15,5% arma branca. Que em 97,5% dos casos houve acionamento do serviço médico às vítimas, demonstrando-se a preocupação institucional em salvaguardar vidas, mesmo em confrontos.

O sistema ainda traz os percentuais de casos por Batalhão com georreferenciamento dos locais de confronto, além dos percentuais de acionamento da Polícia Civil, Polícia Científica e isolamento do local do crime, o que também ocorreu na maioria dos casos. Também há informações sobre o *status* dos IPM's, ou seja, se estão em andamento com o encarregado, autoridade delegante ou se já foram enviados à Vara da Justiça Militar.

Quadro 4 – Visualização gráfica dos dados

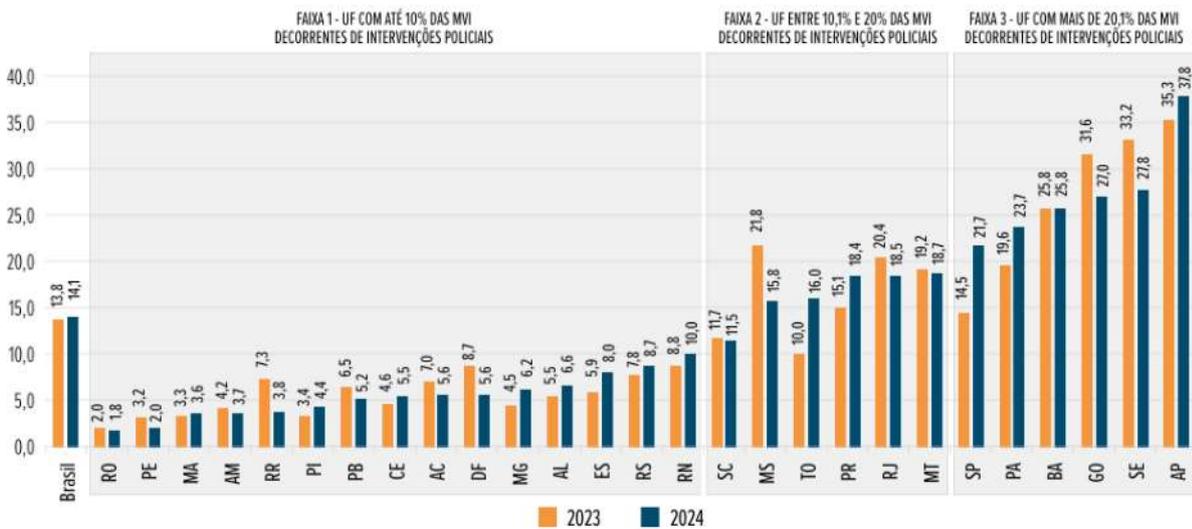


Fonte: Adaptado do sistema de BI da Corregedoria-Geral (Santa Catarina, 2025b).

Passando-se a uma análise comparativa com os dados nacionais, no tocante às taxas de mortes decorrentes de intervenções policiais, observa-se que Santa Catarina, conforme Figura

1, manteve seus números controlados e com leve redução comparativamente a 2023, contando com 11,5% do total de mortes violentas em 2024, diante do menor número de 1,8%, apresentado por Rondônia, e do maior, 37,8%, apresentado pelo Amapá, no mesmo período.

Figura 1 – Mapa das mortes por intervenção policial
Participação Percentual das Mortes por Intervenção Policial no total das MVI, por Faixa de Letalidade
Brasil e Unidades da Federação, 2023 e 2024



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

Importante analisar ainda, os dados do total de mortes violentas intencionais (MVI) apresentados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025). Os números indicam que o Estado apresentou, em 2024, uma taxa média de 8,5 mortes por 100 mil habitantes, bem abaixo da média nacional de 20,8 mortes por 100 mil habitantes, ficando atrás apenas de São Paulo que figurou com 8,2 mortes por 100 mil habitantes (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025, p. 16).

O Mapa da Segurança Pública (Brasil, 2025), publicado pelo Ministério da Justiça, reforça esse diagnóstico. O documento aponta uma redução de 4,02% nas mortes causadas por agentes do Estado no Brasil entre 2023 e 2024 (Brasil, 2025, p. 77), creditada, entre outros fatores, à implantação de programas de qualificação do uso da força, sendo que a PMSC aderiu a essa iniciativa, o que possivelmente contribuiu para a estabilidade nos indicadores estaduais.

Internacionalmente, o uso da força letal pela polícia é tratado como uma questão de direitos humanos e de legitimidade estatal. Segundo Skinner (2024), a *accountability* por mortes causadas por agentes do Estado é um imperativo ético e jurídico das democracias liberais, devendo haver sistemas claros de monitoramento e prestação de contas, inclusive com *benchmarking* internacional para promover boas práticas. Nesse contexto, os dados da PMSC revelam um padrão de atuação compatível com os princípios da proporcionalidade e legalidade do uso da força, conforme preconizados pelos protocolos internacionais.

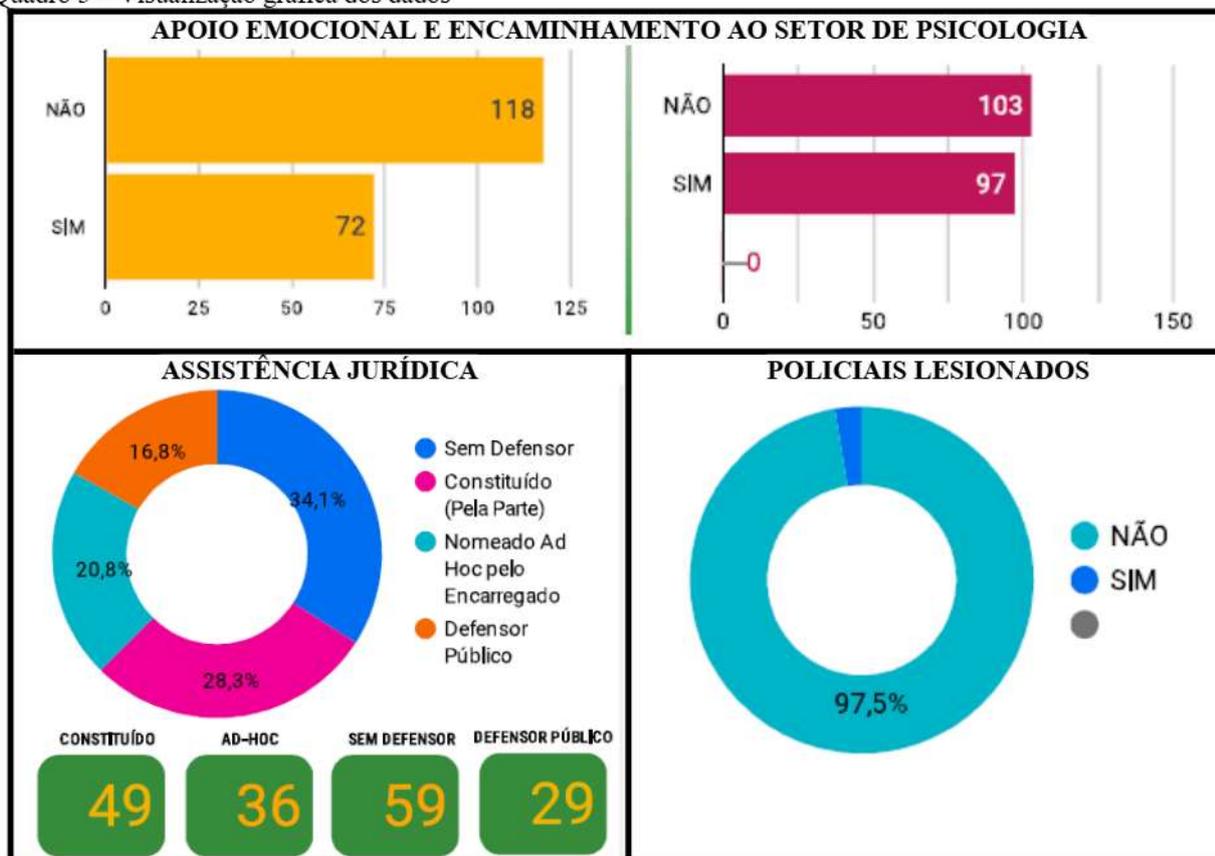
No plano interno, Lima e Zwir (2022) destacam que a condução dos IPMs pela polícia judiciária militar, observando as garantias fundamentais e os princípios dos direitos humanos, representa um avanço no devido processo legal aplicado às ações de policiais militares, inclusive nas hipóteses de uso letal da força. Esse entendimento converge com a prática adotada em Santa Catarina, onde, segundo os dados analisados, não foi identificada instauração de IPM com violação de ritos formais ou ausência de controle externo por parte do Ministério Público.

A análise integrada dos dados permite inferir que a atuação da PMSC está alinhada com o que preconiza a doutrina de segurança pública contemporânea, que defende o uso controlado, transparente e tecnicamente justificado da força. Silveira e Ferreira (2025), ao estudarem o planejamento da inteligência policial no enfrentamento a organizações criminosas, destacam que a análise preventiva e o monitoramento da ação policial são fundamentais para reduzir letalidade e aumentar a eficiência no enfrentamento à criminalidade.

Fonseca (2025) também traz à tona a questão do homicídio funcional, apontando a relevância da proteção legal ao agente de segurança, mediante controle e apoio institucional efetivo. Nesse sentido, destacam-se dados de controle do BI da Corregedoria-Geral, no tocante a assistência jurídica prestada ao policial militar envolvido, seja por defensor público, nomeado pelo encarregado do IPM ou constituído pela própria parte, além de dados relativos ao apoio emocional, encaminhamento ao setor de psicologia e quantidade de policiais lesionados ao final da ocorrência, que somam 2,5% no período analisado. O direito de assistência por defensor público aos investigados por fatos relacionados ao uso da força letal

no exercício profissional foi garantido pela Lei nº 13.964/2019, ao inserir o artigo 16-A no Código de Processo Penal Militar.

Quadro 5 – Visualização gráfica dos dados



Fonte: Adaptado do sistema de BI da Corregedoria-Geral (2025).

Pelo exposto acima, o controle exercido pela Corregedoria da PMSC, por meio da remessa sistemática dos IPMs ao MP e do efetivo controle de dados por intermédio do sistema de *Business Intelligence*, pode ser compreendido como um modelo de transparência e monitoramento eficaz, no tocante aos mecanismos internos de apuração do uso da força letal pelos policiais militares. A continuidade dessa abordagem poderá contribuir para o aprimoramento institucional e para o fortalecimento da confiança social na Polícia Militar, fundamento indispensável à sua legitimidade democrática.

3.3 Desafios, potencialidades e o diferencial da PMSC no controle das apurações de mortes decorrentes de intervenção policial

A investigação de mortes decorrentes da ação policial é uma das fases mais críticas do sistema de justiça e controle social, pois envolve não apenas a busca pela verdade real, mas também a preservação da confiança pública e a proteção dos direitos humanos. A literatura evidencia desafios estruturais, jurídicos e organizacionais na apuração desses casos, que se manifestam tanto no Brasil quanto em outras democracias consolidadas.

No contexto nacional, Lima e Zwir (2022) destacam a necessidade de que as investigações internas na Polícia Militar observem rigorosamente os direitos humanos, respeitando o devido processo legal e assegurando a legitimidade das ações correcionais. O Inquérito Policial Militar (IPM) cumpre papel essencial nesse sentido, mas sua efetividade depende do alinhamento entre práticas investigativas e garantias fundamentais.

O problema jurídico-institucional mais recorrente no Brasil é o conflito positivo de atribuição entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, sobretudo quando se trata de homicídios dolosos praticados por policiais em serviço. Agostinhak (2024) observa que tal conflito decorre da interpretação fragmentada da legislação e da confusão entre competência para julgar e atribuição para investigar. Essa insegurança compromete a celeridade e a eficácia das investigações e acarreta risco de dupla persecução. Para Fernandes (2022) a duplicidade de inquéritos ainda contrapõe princípios jurídicos como o *non bis in idem*, economia processual, especialidade, juiz natural e o que chama de princípio da polícia judiciária natural. Conforme verificado em dados do BI da Corregedoria-Geral da PMSC, a Polícia Civil de Santa Catarina também instaurou Inquérito Policial em 80% dos casos de confrontos armados envolvendo policiais militares de serviço, entre os anos de 2023 e 2024.

Convém ressaltar, porém, que a competência da Polícia Militar para instaurar o IPM não exclui a atuação de órgãos de controle, em especial o Ministério Público, titular da ação penal e responsável pelo controle externo da atividade policial, conforme recente Resolução nº 310/2025 do Conselho Nacional do Ministério Público. Assim, a investigação militar deve ser conduzida com rigor técnico e imparcialidade, buscando a elucidação completa dos fatos e a correta identificação da autoria e das circunstâncias, fornecendo ao Ministério Público os

elementos necessários para a formação de sua *opinio delicti*. Nesse sentido, a coexistência dessas instâncias de controle e apuração, quando coordenada e harmônica, contribui para a legitimidade e a transparência do processo.

No cenário internacional, Baker (2022) concluiu que, nos Estados Unidos e no Reino Unido, os mecanismos formais de responsabilização pós-morte de civis por ação policial muitas vezes representam apenas uma aparência de *accountability*, sem resultar em mudanças concretas na conduta institucional ou na responsabilização efetiva. No mesmo sentido concluem Milton *et al.* (1977), além de defenderem a necessidade de sistemas de monitoramento para identificar e intervir em situações de policiais com possíveis desvios de conduta.

Analisando-se outros cenários a nível nacional, verificou-se que as corregedorias enfrentam desafios próprios. Zackseski, Oliveira Neto e Freitas (2019) constataram, em estudo sobre corregedorias do nordeste brasileiro, problemas como insuficiência de recursos humanos especializados e financeiros. Pereira, Cabral e Reis (2020) destacam que a pesquisa realizada em um determinado Estado brasileiro, sem especificar qual, revelou que naquele local a existência de policiais atuantes exclusivamente em atividade correcional não resultou em melhor eficiência dos processos. Observa-se, porém, o fato da limitação das pesquisas, conforme mencionado pelos próprios autores, em termos geográficos e temporais.

A Brigada Militar do Rio Grande do Sul, conforme Parecer nº 05/Cor-G/2024, reconhece a importância da atuação proativa e técnica das Corregedorias na apuração dos casos, recomendando a adoção de medidas que assegurem a preservação da cadeia de custódia, a imparcialidade da investigação e a defesa técnica dos envolvidos. Já na Bahia, conforme Simões (2017), foi criada em 2013 a Coordenadoria de Polícia Judiciária Militar da Corregedoria-Geral da Polícia Militar, estipulando-se equipe própria e capacitada, com qualificações em áreas como direito, análise criminal e investigação forense, para apurar os casos de mortes de civis em confronto com a Polícia Militar ocorridos em Salvador e região metropolitana, resultando em mais qualidade e celeridade às investigações.

No caso da Polícia Militar de Santa Catarina, destaca-se como um diferencial relevante a utilização de um sistema de *Business Intelligence (BI)* destinado ao

acompanhamento sistemático das apurações das mortes decorrentes da intervenção policial, conforme já demonstrado no capítulo anterior. Esse sistema permite monitorar, em tempo real, o andamento do IPM e outras informações relevantes ao procedimento e seus desdobramentos, funcionando como instrumento de gestão estratégica e de controle interno.

O uso desse sistema representa uma inovação em comparação a outras corporações analisadas, mas não isenta a instituição de desafios e potencialidades a serem desenvolvidas. As seguintes sugestões visam qualificar ainda mais o BI da Corregedoria-Geral da PMSC:

- (a) integração do BI com bancos de dados externos**, como os do Ministério Público e do Poder Judiciário, possibilitando o acompanhamento completo da tramitação dos casos, da investigação à decisão judicial;
- (b) criação de painéis analíticos para acompanhamento de tendências**, permitindo identificar padrões de atuação, recorrência de unidades ou agentes envolvidos, facilitando ações preventivas e corretivas;
- (c) ampliação das funcionalidades de alerta automático para gestores**, visando o acompanhamento de prazos processuais críticos e evitando prescrições ou falhas na condução das apurações;
- (d) inclusão de métricas de avaliação da efetividade dos IPMs**, como o percentual de casos concluídos dentro do prazo, encaminhados ao Ministério Público e resultantes em responsabilização administrativa ou penal;
- (e) análise preditiva de riscos**, utilizando inteligência artificial para identificar casos que demandem atenção especial, com base em variáveis de contexto, histórico do agente ou natureza da ocorrência.

A implementação dessas medidas pode elevar o BI da Corregedoria a um modelo de boas práticas no controle interno da atividade policial, alinhando-se às recomendações da literatura e às experiências bem-sucedidas de *accountability* policial.

Conclui-se que, apesar das lacunas identificadas, a Polícia Militar de Santa Catarina demonstra avanços concretos na qualificação de seus processos internos de apuração, especialmente pelo uso estratégico de seu sistema de BI. Esse diferencial, aliado a medidas de aperfeiçoamento sugeridas, pode posicionar a corporação como referência nacional em

controle interno e gestão de *accountability*, contribuindo para a confiança social e para a legitimidade democrática da instituição.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo central verificar a legitimidade da apuração, pela Polícia Militar, dos casos de uso da força letal com resultado morte, por meio de Inquérito Policial Militar, com ênfase nos dados de procedimentos investigativos dos anos de 2023 e 2024 da PMSC. A análise dos fundamentos legais, doutrinários e empíricos permitiu concluir que há respaldo constitucional, infraconstitucional e técnico para a condução dessas investigações pela própria instituição militar, desde que os fatos estejam relacionados à atividade funcional do policial militar.

Os resultados da pesquisa demonstraram que as referidas investigações mediante IPM estão amparadas pelo ordenamento jurídico vigente, notadamente pela Constituição Federal, pelo Código Penal Militar, pelo Código de Processo Penal Militar e pela Lei nº 13.491/2017. Além disso, demonstrou-se que a PMSC possui um sistema próprio para acompanhamento dos procedimentos apuratórios, conferindo alto grau de controle interno da atividade policial, transparência das investigações em curso e conseqüentemente legitimidade das apurações.

Os dados extraídos do sistema de Business Intelligence da Corregedoria-Geral da PMSC reforçaram que todos os confrontos com resultado morte no período foram apurados mediante IPM e encaminhados ao Ministério Público, dentro de prazos razoáveis, demonstrando regularidade, diligência e transparência no controle interno da atividade policial, fato que garante a legitimidade da corporação perante a sociedade e outras instituições.

Ainda que os achados apontem avanços significativos, como o uso inovador de sistema de BI e a existência de protocolos padronizados, a pesquisa enfrentou limitações quanto à amplitude temporal e ausência de contato com responsáveis por investigações em curso, o que agregaria as conclusões. Sugere-se que estudos futuros aprofundem a análise da

atuação do Ministério Público e do Judiciário na avaliação dos IPMs instaurados, bem como investiguem o impacto da atuação correcional sobre a conduta futura dos agentes envolvidos.

Conclui-se portanto, que o Inquérito Policial Militar (IPM) figura como instrumento adequado e constitucional para apuração de mortes decorrentes do uso da força letal pela Polícia Militar e o modelo catarinense oferece potencial referencial para outras instituições policiais do país, contribuindo para o aperfeiçoamento da *accountability*, a promoção dos direitos fundamentais e o fortalecimento da legitimidade das polícias militares no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHAK, Fábio Gulart de Lima. Conflito positivo de atribuição entre as polícias militar e civil para apuração de crime de homicídio contra vida de civil perpetrado por policial militar em razão ou no exercício da função em tempo de paz. *Recima21 – Revista Científica Multidisciplinar*, v. 5, n. 8, e585464, 2024. Doi: <http://dx.doi.org/10.47820/recima21.v5i8.5464>.

ALMEIDA, Elcio. Crime militar. *Revista Científica da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul – RevPMMS*, v. 1, n. 2, p. 179-201, 2024. Doi: <http://dx.doi.org/10.62927/revpmms.v1i2.47>.

BAKER, David. Accountability in the aftermath of police related deaths in the US and England and Wales: processes and outcomes. *Policing: An International Journal*, v. 45, n. 4, p. 556-569, 2022. Doi: <http://dx.doi.org/10.1108/pijpsm-08-2021-0115>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União* nº 191-A, de 5 de outubro de 1988, Brasília/DF, Seção I, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Brasília: Presidência da República, 1969a. *Diário Oficial da União*, 21/10/1969, p. 8940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Brasília: Presidência da República, 1969b. *Diário Oficial da União*, 21 de outubro de 2010, p. 8940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar). *Diário Oficial da União* nº 198, de 16 de outubro de 2017, Brasília/DF.

Seção 1, p.1. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13491.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Pacote Anticrime. *Diário Oficial da União* nº 248-A, de 24 de dezembro de 2019, Brasília/DF, Seção 1, p. 1. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares. *Diário Oficial da União* nº 236, de 13 de dezembro de 2023, Brasília/DF, Seção 1, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14751.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Mapa da segurança pública 2025*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública (data-base 2024), 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mapa-da-seguranca-publica-2025-brasil-reduz-homicidios-dolosos-e-bate-recorde-em-apreensoes-de-drogas>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BUENO, Christian del Anhol Pereira. Dos primórdios aos princípios: a ressignificação do uso da força pelas polícias militares sob uma ótica do direito internacional dos direitos humanos (didh). *Revista do Ministério Público Militar*, v. 51, n. 45, p. 13-48, 2024. Doi:

<http://dx.doi.org/10.5281/ZENODO.14187392>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n. 310, de 29 de abril de 2025*. Brasília: CNMP, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 30 maio 2025.

COOPER, Harris M. *Integrating research: a guide for literature reviews*. 2. ed. Newbury Park: Sage Publications, 1984.

FERNANDES, Rogelmo Aparecido. O inquérito policial militar como instrumento legítimo de apuração dos crimes cometidos por militares estaduais em serviço ou em razão da função. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 3, p. 20077-20093, 2022. Doi: <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv8n3-283>.

FONSECA, Patrick Luan. Homicídio funcional: qual a relação de causa e efeito entre a previsão legal e a efetiva diminuição das mortes de agentes de segurança pública. *Brazilian Applied Science Review*, v. 9, n. 1, e76920, 2025. Doi: <http://dx.doi.org/10.34115/basrv9n1-007>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c3605778-37b3-4ad6-8239-94e4cb236444>. Acesso em: 08 jun. 2025.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Marcelo Krainski de; ZWIR, Gil Alessandro. Direitos humanos nas investigações de polícia judiciária militar na Polícia Militar do Paraná (PMPR). *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 5, p. 40423-40440, 2022. Doi: <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv8n5-500>.

MILTON, Catherine H.; HALLECK, Jeane Wahl; LARDNER, James; ABRECHT, Gary L. *Police use of deadly force*. London: Police Foundation, 1977. Disponível em: <https://www.policinginstitute.org/wp-content/uploads/2023/12/Milton-C-H-Et-Al-Police-Use-of-Deadly-Force.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Princípios básicos sobre o uso da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei*. Havana, Cuba: ONU, 1990. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>. Acesso em: 24 jun. 2025.

PEREIRA, Alisson Barbosa Calasãs; CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa. Accountability interna em forças policiais: explorando os fatores associados ao desempenho de uma corregedoria de polícia militar. *Organizações & Sociedade*, v. 27, n. 92, p. 35-52, 2020. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9270922>.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Brigada Militar. *Parecer 05/Cor-G/2024*. Porto Alegre: Corregedoria-Geral da Brigada Militar, 2024. Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/upload/arquivos/202407/02173659-parecer-n-05-uso-da-forca-letal-contra-civil.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

SANTA CATARINA. *Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989*. Florianópolis: ALESC, 1989. Disponível em: <https://www.alesc.sc.gov.br/legislacao/constituicao>. Acesso em: 21 maio 2025.

SANTA CATARINA. Polícia Militar – PMSC. Academia de Polícia Militar da Trindade. *Manual de trabalhos acadêmicos da Polícia Militar de Santa Catarina: ME-60-00*. 3. ed. Florianópolis: PMSC, 2025.

SANTA CATARINA. Polícia Militar – PMSC. *Orientação nº 003/CORREG-G/2020*. Florianópolis: Corregedoria-Geral da PMSC, 2020.

SANTA CATARINA. Polícia Militar – PMSC. *Parecer Técnico nº 1/2022 – CORREG-G/PMSC*. Recomendação n. 0001/2022/40PJ/CAP. Florianópolis: Corregedoria-Geral da PMSC, 2022.

SANTA CATARINA. Polícia Militar – PMSC. *Sistema de Business Intelligence (BI) da Corregedoria-Geral da PMSC: Relatório de casos 2023–2024*. Florianópolis: Corregedoria-Geral da PMSC, 2025.

SILVA, Carlos Eduardo Steil; DUARTE, Luiz Ricardo. A competência de polícia judiciária militar nos crimes contra a vida de civil praticados por militar estadual e a portaria n. 195/GABS/SSP/SC: uma análise sobre a sua (in) constitucionalidade. *Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da*

Universidade do Sul de Santa Catarina, v. 11, n. 22, p. 27-53, 28 abr. 2021. Doi:
<http://dx.doi.org/10.19177/ufd.v11e22202127-43>.

SILVA, Rodolfo Kredens. Uso da força: diferenciação necessária da compreensão de violência. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 2, p. 12387-12405, 2022. Doi:
<http://dx.doi.org/10.34117/bjdv8n2-262>.

SILVEIRA, Gentilli Anderson Lima da; FERREIRA, Marcos Alan S. V. Direção e planejamento de inteligência policial no enfrentamento às organizações criminosas: um estudo de caso sobre o Rio Grande do Norte. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 19, n. 1, p. 226-249, 2025. Doi:
<http://dx.doi.org/10.31060/rbsp.2025.v19.n1.1968>.

SIMÕES, Fabrício Carlos Pichite dos Santos. *Atuação investigativa da polícia judiciária militar estadual em ocorrência de intervenção policial com resultado de óbito de civil em Salvador*. 2017. 137 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Salvador, 2017. Disponível em:
<https://ri.ucsal.br/items/5e9089a8-e384-471a-9e68-8b70294839f5>. Acesso em: 20 maio. 2025.

SKINNER, Stephen. Enhancing accountability for police use of lethal force: global monitoring and comparative benchmarking. *Policing: a Journal of Policy and Practice*, v. 18, p. 1-18, 2024. Doi:
<http://dx.doi.org/10.1093/police/paad100>.

ZACKSESKI, Cristina Maria; OLIVEIRA NETO, Edi Alves de; FREITAS, Felipe da Silva. Controle interno da atividade policial: um estudo qualitativo sobre as corregedorias civis e militares do nordeste brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 12, n. 2, p. 66-90, 2019. Doi:
<http://dx.doi.org/10.31060/rbsp.2018.v12.n2.828>.

Esquecimento ou negação da justiça de transição em Moçambique: uma análise dos genocídios de Mueda e Wiriamu¹

Armênio Alberto Rodrigues da Roda
(LabDiv) Laboratório Informação Tecnologia e Diversidade da UNB.

Data de recebimento: 13/09/2025

Data de aceitação: 24/10/2025

Data da publicação: 04/11/2025

RESUMO: O presente artigo analisa a ausência de justiça de transição em relação aos genocídios ocorridos em Moçambique, no âmbito da luta de libertação nacional contra o imperialismo português, contexto em que se registaram diversos episódios de violência extrema, destacando-se o massacre de Mueda e o massacre de Wiriamu, os mais emblemáticos e trágicos. Nesse sentido, o artigo explora os fatores que impediram a responsabilização integral pelos crimes contra a humanidade perpetrados em Moçambique e, ao mesmo tempo, procura compreender a dimensão do esquecimento compulsório imposto às famílias das vítimas, que continuam a clamar por justiça.

PALAVRAS-CHAVE: justiça de transição; responsabilização; esquecimento; massacre de Mueda; massacre de Wiriamu.

¹ Este artigo foi elaborado graças ao financiamento do Programa Abdias Nascimento – Edital nº 16/2023, no âmbito do projeto *Sistemas de Justiça e Democracia: Como enfrentar o Autoritarismo, o Racismo e o Sexismo?*, referente à iniciativa de internacionalização em nível de mestrado e doutorado sanduíche (Processo nº 88881.918316/2023-01), coordenado por Evandro Charles Duarte Piza (Universidade de Brasília), Luanna Tomaz de Souza (Universidade Federal do Pará) e Rosana Pinheiro-Machado (University College Dublin).

ENGLISH

TITLE: Forgetting or denial of transitional justice in Mozambique: an analysis of the Mueda and Wiriamu genocides.

ABSTRACT: This article analyzes the absence of transitional justice regarding the genocides that occurred in Mozambique during the national liberation struggle against Portuguese imperialism, a period marked by several atrocities, particularly the Mueda massacre and the Wiriamu massacre, which were the most emblematic and tragic. In this context, the article explores the factors that prevented full accountability for the crimes against humanity perpetrated in Mozambique and, at the same time, seeks to understand the extent of the compulsory forgetting imposed on the victims' families, who still demand justice for their relatives.

KEYWORDS: transitional justice; accountability; forgetfulness; Mueda massacre; Wiriamu massacre.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Entre o exemplo da África do Sul e a República de Moçambique no âmbito da justiça de transição – 3 Contexto moçambicano – 4 O porquê da tentativa de apagamentos dessas verdades e memórias no contexto moçambicano – 5 Esquecimento compulsório dos genocídios e outras violações de direitos humanos: uma mão do governo moçambicano – 6 Anistia sem o consentimento da vítima – 7 O silêncio como mecanismo de apagar a memória – 8 Ausência de responsabilização e impossibilidade de desligar o futuro traumático – 9 Possibilidades futuras de possível reparação 10 – Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O tráfico negreiro, a escravidão, o genocídio, o trabalho forçado, o estupro de mulheres negras, a política do *apartheid* e a exploração dos recursos materiais constituem memórias que ainda ressoam no sangue de cada moçambicano, vítimas do imperialismo europeu, sobretudo do português, que, por meio de uma suposta hierarquia racial, subjugou e violou direitos e a dignidade de inúmeros cidadãos. Até à presente data, tais violações não foram devidamente reparadas em sua integralidade, seja do ponto de vista jurídico, econômico, político, social ou psicológico.

Entre essas práticas violentas, cumpre destacar que Moçambique foi palco de inúmeros massacres durante a luta armada contra o colonialismo português, sendo os mais notórios os genocídios de Mueda e de Wiriamu, nos quais foram mortos civis, incluindo crianças, mulheres e idosos que resistiam à dominação colonial.

O massacre de Mueda ocorreu em 16 de julho de 1960, durante uma reunião administrativa entre autoridades portuguesas e a Mozambique African National Union (MANU), organização que se opunha ao domínio colonial. O número de vítimas permanece indeterminado. A principal causa do genocídio foi uma demonstração de força das autoridades portuguesas em relação à população moçambicana.

Já o genocídio de Wiriamu ocorreu em 1972, na província de Tete, durante a luta de libertação nacional travada entre o Estado português e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Nessa chacina, quatro aldeias foram dizimadas, muitas pessoas morreram carbonizadas em consequência das granadas lançadas pelos militares portugueses e há registos de estupros cometidos contra mulheres antes das execuções.

No caso do massacre de Wiriamu, o governo português apresentou um pedido formal de desculpas apenas em 2022, ou seja, 50 anos depois dos acontecimentos. Essa postura tardia evidencia a ausência de arrependimento público das instituições portuguesas diante de crimes contra a humanidade que foram, de forma sistemática, banalizados pelas autoridades da época.

Neste contexto, o objetivo do artigo é compreender as razões que explicam a ausência de justiça de transição em Moçambique no que diz respeito às autoridades e ao Estado português, responsáveis por diversos crimes contra a humanidade já proibidos desde a Segunda Guerra Mundial. Pretende-se, ainda, avaliar se houve algum tipo de responsabilização integral — criminal, econômica, política ou social. Para tanto, a pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica, abrangendo livros, documentos oficiais e relatórios, a partir de uma abordagem crítica.

2 ENTRE O EXEMPLO DA ÁFRICA DO SUL E A REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE NO ÂMBITO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Os registos sobre justiça de transição em Moçambique são escassos, em contraste com a experiência da África do Sul, que se revelou precisa e eficaz nesse campo. Importa salientar que a África do Sul foi, inicialmente, uma colônia holandesa e, posteriormente, britânica, caracterizada por uma administração colonial indireta que se prolongou por séculos e foi marcada pela escravidão, pelo *apartheid*, por genocídios e por outras violações graves de direitos humanos, que afetaram a população negra desde a chegada dos europeus em 1487. Após longos períodos de opressão, a África do Sul alcançou a sua independência em 1961, tendo o regime do *apartheid* sido formalmente encerrado apenas em 1994 (Pinto, 2007, p. 5).

Em 1995, foi criada a Comissão de Verdade e Reconciliação, chefiada pelo arcebispo Desmond Tutu. As audiências iniciaram-se em 1996, e o relatório final, em cinco volumes, foi publicado em outubro de 1998. Mais de 23 mil vítimas e testemunhas foram ouvidas, sendo cerca de duas mil em audiências públicas (Pinto, 2007). Esse processo constituiu um marco para a consolidação do ambiente democrático no país, representando uma mudança paradigmática na contenção dos crimes contra a humanidade.

A justiça de transição foi um mecanismo eficiente de lidar com a memória e os traumas do passado racista e violento,

institucionalizado desde 1948 por meio de diversas leis que separavam brancos e negros no acesso a direitos e no tratamento institucional e social. Entre essas normas, destaca-se a Lei da Terra, de 1913, que impedia os negros de possuírem mais de 13% do território nacional, restrito aos bantustões (Pinto, 2007).

Outras legislações consolidaram o regime de segregação, tais como:

- (a) proibição de casamentos entre brancos e negros (1949);
- (b) obrigatoriedade de registro da cor (branco, negro ou mestiço) para todos os sul-africanos (1950);
- (c) proibição da circulação de negros em determinadas áreas urbanas (1950);
- (d) criação dos bantustões, bairros destinados exclusivamente a negros (1951);
- (e) proibição do uso, por negros, de determinadas instalações públicas, como bebedouros e banheiros (1953);
- (f) instituição de um sistema diferenciado de educação para as crianças dos bantustões (1953);
- (g) Lei de Imigração de 1970, que restringia a entrada de negros na África do Sul e facilitava a deportação de imigrantes considerados ilegais;
- (h) Lei das Áreas de Grupo, de 1950, que estabelecia a segregação espacial das categorias raciais, obrigando as

pessoas a fixarem residência em zonas determinadas (Pinto, 2007).

3 CONTEXTO MOÇAMBICANO

Os portugueses chegaram em Moçambique em 1498, e administração colonial foi instalada três anos mais tarde. E, nesse momento, inicia-se um período de exploração, escravização e outras formas de violência contra os povos locais. A princípio, a penetração colonial europeia visava apenas a exploração de recursos materiais e trocas comerciais. Mais tarde se converteria no regime de tráfico negreiro e na violação sistemática e sangrenta de direitos humanos.

Contrariamente à África do Sul, onde o *apartheid* foi institucionalizado por instrumentos políticos e jurídicos, cabe referir que em Moçambique existiam poucas leis que institucionalizavam formas violentas de opressão e discriminação racial. No entanto, cumpre sublinhar que, do ponto de vista fático, o *apartheid* esteve sempre presente nas maiores partes das colônias, inclusive Moçambique, na qual estava pautado na superioridade racial branca em relação ao povo negro. E a forma de discriminação social era semelhante, pois, havia em Moçambique separação dos lugares públicos entre brancos e negros, embora não estivesse formalmente institucionalizado. Também havia diferenças no acesso igualitário à educação formal, trabalho, etc.

Frise-se ainda que foi institucionalizado em Moçambique um sistema de trabalho forçado denominado por xibalo, que foi uma das formas de trabalho oficialmente implementada a partir de 1930, após a ascensão do Salazar como Ministro das Finanças em 1926, que deu lugar a instalação do Estado Novo em Portugal. Foi um sistema totalmente opressor contra a dignidade humana do povo nativo, também considerado indígena (Thomaz, 2012, p. 8). Nesse modelo de trabalho, não se respeitava a dignidade do trabalhador nativo, tampouco o tempo e horário de trabalho, o que certamente revelava a estrutura do racismo estrutural contra a população nativa negra.

Para além dessas formas institucionais de opressão, também foram registradas em Moçambique diversas formas de genocídio e outros crimes contra a humanidade protagonizados pelo Governo Português, no âmbito da luta de libertação Nacional.

Após a independência, muitos desses crimes gravíssimos não foram devidamente julgados e por conseguinte levados a esquecimento institucional pelas elites moçambicanas dirigentes, porém não pelo desiderato majoritário do povo. Portanto, não houve uma responsabilização aos administradores das províncias ultramarinas, das quais Moçambique fazia parte.

Um dos casos emblemáticos foi registrado em Mueda, conhecido como genocídio ou massacre de Mueda, que aconteceu no dia 16 de julho de 1960, no qual foram mortas um número indeterminado de pessoas que protestavam contra o regime colonial.

Nesse dia, houve uma reunião administrativa entre representantes do distrito de Mueda, no norte do território moçambicano. No fim do evento, autoridades coloniais executaram a tiros diversos moçambicanos, número até hoje não contabilizado. A reunião em questão teria sido uma exigência da MANU, a principal organização que articulava a independência do distrito e separação do território de Moçambique (Nogueira, 2019).

A MANU, um dos movimentos na época de libertação nacional, explicou que não havia uma razão evidente e explícita para a chacina ocorrida naquele fatídico dia. Acredita-se que se tratava de uma demonstração de poder entre as autoridades portuguesas, que fariam de tudo para impedir a movimentação pró-independência entre os moçambicanos de Mueda (Nogueira, 2019).

Entretanto, essas violações não mereceram uma investigação séria por parte do governo Moçambicano, tampouco do governo português. Presume-se que não houve nenhuma responsabilização criminal ou qualquer outro tipo de reparação exigida no âmbito de justiça de transição. Após a independência em 1975, esses crimes não foram julgados transitivamente.

O outro genocídio selvático foi o massacre ocorrido em Wiriamu, uma região percorrida pelo rio Zambeze, que na época era chamada por missionários católicos como “a terra esquecida de Deus” (Almeida, 2022). No 16 de dezembro de 1972, teve lugar um dos acontecimentos extremamente bárbaros desencadeados pelo governo

escravocrata português, conhecido como “Massacre de Wiriamu”. Uma operação, com o código de nome “Marosca”, que envolveu elementos dos comandos e agentes da PIDE/DGS (Polícia Internacional e de Defesa do Estado/Direção-Geral de Segurança), decorreu na zona de Tete, no Norte de Moçambique, visando cinco aldeias: Wiriamu, Juwau, Djemusse, Riacho e Chaworha. Depois de lançadas bombas sobre a aldeia de Wiriamu, entraram em ação os militares dos Comandos e seguiu-se a barbárie. O morticínio estender-se-ia às referidas quatro povoações ao longo do rio Zambeze sob variadas e desumanas formas. Centenas de pessoas foram chacinadas, entre elas mulheres e crianças. Muitas foram fechadas dentro das cubatas onde morrem carbonizadas por ação de granadas incendiárias, outras foram simplesmente fuziladas.

No dizer de Felícia Cabrita (2008), soldados destruíram palhotas, infraestruturas e aldeias, saquearam bens, abriram fogo sobre pessoas cujos corpos foram depois colocados, com alguns vivos pelo meio, em piras funerárias para serem consumidos pelo fogo. Trezentas e oitenta e cinco pessoas morreram, cerca de um terço dos 1350 habitantes das cinco aldeias. A listagem das vítimas e o relato dos acontecimentos são apurados por Domingo Kansande e pelo padre Domingos Ferrão, que faz chegar as informações a padres espanhóis e holandeses. O massacre foi divulgado pelo também padre inglês Adrian Hastings, no jornal britânico “The Times”, a 10 de julho de

1973, dias antes da visita de Marcelo Caetano a Londres. O caso chegaria ainda à Organização das Nações Unidas.

A jornalista (Cabrita, 2008) ainda relata que alguns militares que executaram essa operação se encontravam vivos. Um deles, de nome Gonçalo Fevereiro, residia em Algarves, mas não colaborou o bastante no âmbito da entrevista conduzida por ela e não teria acrescentado mais detalhes para a descoberta da verdade sobre o que havia acontecido em Wiriamu. Ele apenas apontou as informações do relatório governamental dessa operação, que, por sua vez, era na maior parte falseado.

Depois, Cabrita teve contato com Joaquim Pacheco, um dos homens que também participou dessa operação. Ele relatou sobre as crianças e as mulheres que matou na aldeia de Wiriamu, em Moçambique, sem demonstrar nenhum arrependimento. Neste contexto, cabe ressaltar que os militares que participaram dessa operação não foram responsabilizados pelo governo português. Houve, por assim dizer, uma banalização do genocídio.

A matança, o estupro, a violência impetrada contra pessoas indefesas, nessa chacina de Miriamu, caracterizaram-se como um espetáculo para os militares portugueses, que se nutriam de felicidade e virilidade militar, ao propalar todo tipo de violência contra indivíduos supostamente selvagens e despidos de alma e espírito, cuja a dor não afetava emocionalmente os comandantes, alferes e outros militares envolvidos (Dhada, 2015).

4 O PORQUÊ DA TENTATIVA DE APAGAMENTOS DESSAS VERDADES E MEMÓRIAS NO CONTEXTO MOÇAMBICANO

Não restam dúvidas de que os movimentos moçambicanos de libertação nacional empreenderam grande luta contra o Estado colonial português. Por outro lado, há tese de que a independência de Moçambique em 1975, foi por sua vez, motivada pelo desiderato governamental português, que nessa época sofria pressão e represália pela comunidade internacional. Portanto, a independência de Moçambique teria sido resultado de acordos e negociações entre autoridades moçambicanas e portuguesas que tinham empreendimentos e concessões em Moçambique, no período pós-independência.

Neste contexto, a independência não adveio apenas da guerra armada, mas sim do somatório da pressão militar, do esforço da comunidade internacional e de acordos bilaterais entre as elites políticas, o que permitiu que Moçambique continuasse em certa medida vinculado ao Estado português, política e economicamente.

E nesta senda, razoável sublinhar que Moçambique permaneceu dependente do apoio orçamental do governo português, que até hoje cobre uma parte considerável de orçamento moçambicano, o que entre nós desvela a falta de autonomia decisória em certas questões, sobretudo no âmbito na responsabilização dos

perpetradores dos crimes contra humanidade ocorridos naquele território, que deveriam ser julgados transitivamente no âmbito da independência em 1975.

Diferentemente disso, a África do Sul, que foi e é um país com potencialidade econômica, permitiu a coabitação da população britânica em seu território após a sua independência e ao mesmo tempo conduziu, de forma exemplar, a justiça de transição de natureza restaurativa. Já no contexto moçambicano, ficaria difícil para um país fragilizado economicamente exigir uma justiça criminal ou responsabilização pelos atos atrozes contra humanidade que aconteceram em Moçambique, em virtude da dependência econômica e política em relação ao Estado Português.

Ainda, a fragilidade da mídia social na época colonial de Moçambique era evidente, pois muitos casos não vieram à imprensa internacional; e muitas denúncias foram conduzidas por missionários brancos europeus, que, por seu turno, eram silenciados pelas autoridades governamentais do governo colonial. Assim, outros registros de genocídios, violência sexual contra mulheres não foram devidamente denunciados e propalados no plano interno e internacional.

5 ESQUECIMENTO COMPULSÓRIO DOS GENOCÍDIOS E OUTRAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: UMA MÃO DO GOVERNO MOÇAMBICANO

Após a independência de Moçambique em 1975, o país não seguiu o exemplo da África do Sul, que realizou uma conferência em fevereiro de 1994, com o objetivo de discutir sobre o passado nefasto gerado pelo *apartheid* e encontrar meios de reconciliação. Nesse sentido, é de extrema importância sublinhar que as primeiras discussões na África do Sul foram publicadas no dossiê *Dealing with the past: truth and reconciliation in South Africa* (Pinto, 2007).

Nesse contexto, a África do Sul teve que lidar com as memórias dolorosas do passado e se libertar dos traumas semeados pelo *apartheid*, em que as vítimas e os ofensores dos direitos humanos foram ouvidos e reconciliados, por meio de uma justiça restaurativa, e não punitivista, conduzida pelo Bispo Desmond Tutu.

Nesse momento histórico, a participação das vítimas foi importante para o esquecimento público das barbáries implementadas pelo governo colonial britânico. E, nesta senda, houve um espaço para uma redemocratização do país e o nascimento de uma sociedade reconciliada entre brancos e negros. Com isso, estabeleceu-se mecanismo de se evitar os mesmos acontecimentos para o futuro.

Já no contexto moçambicano, com a independência em 1975 e um novo governo liderado pelo partido FRELIMO, que liderou a luta armada contra o imperialismo português, não houve uma forma cabal

de lidar com questões que envolvesse verdade, justiça, responsabilização integral e possível reconciliação que pudesse gerar um esquecimento público voluntário dos cidadãos moçambicanos.

O governo pós-colonial constituído por moçambicanos teve diversos acordos de natureza política e econômica com o governo português, e nesses acordos foram privilegiadas as questões que diziam respeito à nova fórmula de governança de transição. Nesta perspectiva, pode-se conjeturar uma falta de autonomia de governo pós-colonial moçambicano, que por longos períodos permaneceu dependente da política externa, sobretudo do governo português.

Foi nesse panorama que a população moçambicana, oprimida por vários genocídios, violação de direitos humanos, não foi ouvida e muitos menos incluída em algum processo que conduzisse a um esquecimento voluntário das atrocidades cometidas no território moçambicano. Houve falta de uma Comissão pública de verdade e justiça para que se pudesse lavar a cabo a responsabilização dos atos macabros ocorridos em Moçambique e, por conseguinte, a instituição coletiva voluntária do esquecimento, mas sem apagar a memória do sucedido (Dhada, 2015).

Esse dever de responsabilização decorre dos órgãos do Estado, ao qual cabe o papel de investigar a verdade, aplicar a consequente responsabilização e, por fim, encontrar formas de lidar com o passado, mediante a auscultação das vítimas ou das famílias afetadas. Nesta ordem de ideias, é possível aferir que o esquecimento

tácito que foi imposto ao povo moçambicano não tem capacidade de curar o passado e muito menos a força de conciliar o presente. Ao nosso viso, parece-nos uma tentativa compulsória de não lidar com a verdade e a memória do passado que não foi devidamente resolvida, deixando marcas indelévels até aos dias atuais.

Fazendo um paralelo, o genocídio ou massacre de Wiriamu e de Moeda é tão crime contra humanidade quanto os crimes julgados pelo Tribunal de Nuremberg, que são caracterizados por serem crimes graves e desumanos, como tortura, escravidão, genocídio, extermínio de grupos, etc. (Almeida, 2017).

6 ANISTIA SEM O CONSENTIMENTO DA VÍTIMA

É de suma importância lembrar que o Estado moçambicano pós-colonial adotou a ideologia comunista-marxista, e, por outro lado, o Presidente Samora Machel não ponderou a questão dos direitos humanos, ou seja, essa não foi a prioridade do governo de lidar com a justiça e restabelecer os direitos humanos no país, que estava se digladiando com novas formulações econômicas, provindas do modelo marxista-lenista, da antiga União Soviética (Kruks, 1987). E esse mesmo presidente foi, de certa maneira, apologista de uma política contrária aos direitos humanos, liberdades individuais, caracterizado por alguns críticos como um líder ditatorial que perseguia determinados grupos religiosos, criava campos de reeducação,

promovia fuzilamentos de inimigos políticos em praça pública, negava a advocacia privada (Kruks, 1987).

Tendo em conta que o governo moçambicano de transição passou por negociações e ajuda externa do mesmo colonizador para a construção do Estado moçambicano novo, ambos os países não buscaram solucionar de forma cabal os crimes contra a humanidade praticados no âmbito da guerra de libertação, possibilitando um ambiente de anistias negociadas pelas elites políticas, sem a inclusão das vítimas.

Esse foi o principal erro público do Estado moçambicano, que cooperou com o governo português, implementando uma política de silenciamento das vítimas de agressões violentas que levaram vários moçambicanos à crise demográfica, de desenvolvimento humano, pelo menos para aldeia de Wiriamu, que foi extinta do mapa moçambicano, (Dhada, 2015). Ademais, a desculpa do governo de Portugal para a prática desses crimes é que, nesse período, vivia-se um estado de exceção, ou seja, da suspensão dos direitos, no qual se legitimava a barbárie contra o inimigo.

7 O SILÊNCIO COMO MECANISMO DE APAGAR A MEMÓRIA

A Comissão da Verdade e Reconciliação sul-africana conseguiu produzir uma anistia funcional, porque preferiu lidar com a

verdade e a memória do passado, tentando corrigir os erros do passado, o que de certa maneira possibilitou um perdão coletivo e manteve uma paz sustentável, que, em tese, acautela riscos futuros, possibilitando a precaução de uma violência cíclica sem fim (Ost, 1999). Isso aconteceu porque houve um reconhecimento das violações de direitos humanos por parte do governo britânico, que não as ignorou, tampouco tentou ocultar a história de violência sucedida naquele espaço.

Embora o contexto moçambicano seja diferente, pois os crimes foram menos denunciados e midiaticizados em âmbito internacional, deve-se ter em mente que os genocídios ou crimes contra a humanidade são atemporais do ponto de vista normativo, não geram prescrições jurídicas, até que se reponha a justiça.

A história de genocídios e massacres cometidos em Moçambique pelo Estado português estão encobertos pela narrativa do estado de exceção e Guerra desproporcional entre governo português e a FRELIMO e outros movimentos que participaram na luta de libertação nacional. A ideia de que esses crimes faziam parte da guerra é improcedente, pois existiam regras anteriores estabelecidas no quadro da Segunda Guerra Mundial que proibiam a prática de crime contra humanidade. No entanto, nos dois genocídios ocorridos em Moçambique foram mortas pessoas civis, crianças e mulheres indefesas, que faziam dessas mortes prêmios e espéculo (Dhada, 2015).

8 AUSÊNCIA DE RESPONSABILIZAÇÃO E IMPOSSIBILIDADE DE DESLIGAR O FUTURO TRAUMÁTICO

A não responsabilidade criminal pelos atos desumanos é um exemplo de banalização de crimes graves (Arendt, 2014) e uma brecha para repetição dos mesmos atos para época de guerra, ou de conflitos sociais. Não obstante as causas sociais e psicológicas provocadas pela impunidade, ela também prejudica consequências almejadas no mundo jurídico, como a prevenção geral negativa, retribuição, efeitos de conscientização para não repetição de crimes desumanos, ou seja, uma convocação para civilidade e os respeitos pelas normas de direitos humanos ou fundamentais.

Direito ao tempo passado é um direito ligado à memória que busca estabelecer equilíbrio entre o passado e presente (Ost, 1999) e garantir uma promessa de estabilidade de paz e segurança jurídica, social e política. E, do ponto de vista da psique coletiva, o direito ao tempo passado são garantias de reconciliação psicológica com os traumas, possibilidade de perdão e um convívio pacífico duradouro.

9 POSSIBILIDADES FUTURAS DE POSSÍVEL REPARAÇÃO

Os danos causados por genocídio, escravidão, tráfico humano, estupro e outras formas de violência fazem parte da memória de

Moçambique e outros países africanos, entretanto, o passado deve ser encarado pelas decisões presentes, com medidas mínimas de compensação, sem descurar da responsabilização dos crimes de violação de direitos humanos em consonância com a vontade das vítimas.

As autoridades moçambicanas e portuguesas devem empregar esforços para criação de uma comissão específica, para a restauração da verdade e justiça.

O governo português, como protagonista, tem o dever imediato de aperfeiçoar mais investigações, a começar, sobretudo, com o massacre em Wiriamu, sob pena de mortificar as provas existentes, sejam orais, documentais ou materiais, que tendem a desaparecer ao longo do tempo, o que dificultaria a reconstrução da história ou a temporalização dos fatos (Ost,1999).

Enquanto o problema não for resolvido, a nostalgia dos moçambicanos se regenerará a cada geração, que cobrará os crimes do passado, maximizando a questão da desconfiança em relação ao Estado português, que opta pelo silêncio e pela banalização da verdade. Portanto, faz-se necessária a intervenção do Direito para ligar o tempo através da memória, utilizando o instituto da retroação da justiça para com as vítimas atualmente presente em Mueda e Wiriamu.

10 CONCLUSÃO

Moçambique, enquanto um Estado-vítima, deve incrementar esforços de criar uma comissão de verdade, justiça e responsabilização, de maneira a reconstruir os fatos ocorridos na época da luta armada, inerente aos genocídios ocorridos. Essa iniciativa é institucional e da alçada do poder público. Portanto, há uma necessidade de ligar a memória presente com o passado, sob pena de se perder as principais testemunhas e de se criar dificuldades em remontar uma arqueologia para a descoberta da verdade. E essa ausência de responsabilização coloca as vítimas em um esquecimento compulsório, o que não gera perdão, tampouco a reconciliação, uma vez que elas não foram ouvidas.

Crimes de guerras não são passíveis de esquecimento coletivo ou prescrições jurídicas, sem que os traumas sejam realmente tratados, isso implica que o Estado português não pode adotar uma política de fuga da verdade.

Por fim, é necessário que haja a possibilidade do perdão e da reconciliação, exigindo-se que os responsáveis pelos crimes sejam colocados perante as vítimas, para que se pronunciem e decidam as formas da convivência e superação para as dores remanescentes.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Eneá de Stutz. Uma breve introdução à Justiça de Transição no Brasil. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz (Org.). *Justiça de Transição no Brasil: apontamentos*. Curitiba: CRV, 2017.
- ALMEIDA, João Miguel Almeida. O massacre de Wiriamu: silêncio e denúncia na Igreja Católica. *7Margens*, 2022. Disponível em: <https://setemargens.com/o-massacre-de-wiriamu-silencio-e-denuncia-na-igreja-catolica/>. Acesso em: 23 set. 2025.
- ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CABRITA, Felícia. *Massacres em África*. Lisboa: Esfera dos Livros, 2008.
- DHADA, Mustafah. *The 1972 Wiriyamu Massacre of Mozambique*. Londres: Bloomsbury Academic Press, 2015.
- KRUKS, Sonia. From Nationalism to Marxism: The Ideological History of FRELIMO, 1962-1977. In: MARKOVITZ, Irving Leonard (ed.). *Studies in Power and Class in Africa*. New York: Oxford University Press, 1987.
- NOGUEIRA, André. Massacre de Mueda: A resistência dos moçambicanos à dominação colonial. *Aventuras na História*, 2019. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.com.br/noticias/reportagem/historia-em-16-de-junho-de-1960-ocorria-o-massacre-de-mueda-mocambique.phtml>. Acesso em: 23 set. 2025.
- OST, François. *O Tempo do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PINTO, Simone Martins Rodrigues. Justiça Transicional na África do Sul: restaurando o passado, construindo o futuro. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 393-421, jul. 2007.

THOMAZ, Fernanda Nascimento. Disciplinar o “indígena” com pena de trabalho: políticas coloniais portuguesas em Moçambique. *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro), v. 25, n. 50, p. 313-330, jul. 2012.

Forgetting or denying transitional justice in Mozambique: an analysis of the Mueda and Wiriamu genocides¹

Armênio Alberto Rodrigues da Roda
(LabDiv) Laboratório Informação Tecnologia e Diversidade da UNB.

Data de recebimento: 13/09/2025

Data de aceitação: 24/10/2025

Data da publicação: 04/11/2025

ABSTRACT: This article analyses the lack of transitional justice in relation to the genocides that took place in Mozambique as part of the national liberation struggle against Portuguese imperialism, where several genocides were recorded, especially the Mueda massacre and the Wiriamu massacre, the most emblematic and tragic. Within this framework, the article explores the issues that have prevented full accountability for the crimes against humanity perpetrated in Mozambique and, at the same time, seeks to understand the extent of the compulsory forgetting imposed on the victims' relatives who are clamouring for justice for their relatives.

KEYWORDS: transitional justice, accountability, forgetting, Mueda and Wiriamu massacre.

¹ This article was developed thanks to funding from the Abdias Nascimento Program – Call for Proposals No. 16/2023, within the scope of the project *Justice and Democracy Systems: How to confront Authoritarianism, Racism and Sexism?*, referring to the internationalization initiative at the sandwich master's and doctoral level (Process No. 88881.918316/2023-01), coordinated by Evandro Charles Duarte Piza (University of Brasília), Luanna Tomaz de Souza (Federal University of Pará) and Rosana Pinheiro-Machado (University College Dublin).

ESPAÑOL

TÍTULO: Olvido o negación de la justicia transicional en Mozambique: análisis de los genocidios de Mueda y Wiriamu

RESUMEN: Este artículo analiza la falta de justicia transicional en relación con los genocidios que tuvieron lugar en Mozambique en el marco de la lucha de liberación nacional contra el imperialismo portugués, donde se registraron varios genocidios, especialmente la masacre de Mueda y la masacre de Wiriamu, las más emblemáticas y trágicas. En este contexto, el artículo explora las cuestiones que han impedido la plena rendición de cuentas por los crímenes contra la humanidad perpetrados en Mozambique y, al mismo tiempo, trata de comprender el alcance del olvido obligatorio impuesto a los familiares de las víctimas que claman justicia para sus parientes.

PALABRAS CLAVE: justicia transicional, rendición de cuentas, olvido, masacre de Mueda y Wiriamu.

SUMMARY

1 Introduction – 2 Between the example of South Africa and the Republic of Mozambique in the field of transitional justice – 3 Mozambican context – 4 Why the attempt to erase these truths and memories in the Mozambican context – 5 Compulsory forgetting of genocides and other human rights violations: a hand of the Mozambican government – 6 Amnesty without the victim's consent – 7 Silence as a mechanism for erasing memory – 8 Lack of accountability and inability to switch off the traumatic future – 9 Future possibilities possible redress 10 – Conclusion.

1 INTRODUCTION

The slave trade, slavery, genocide, forced labour, the rape of black women, the apartheid policy and the exploitation of material resources are memories that resonate in the blood of every Mozambican, who were victims of European imperialism, especially Portuguese imperialism, which, through a supposed racial hierarchy, subjugated and violated the rights and dignity of many Mozambicans, and which to date have not been duly repaired in their entirety, whether from a legal, economic, political, social or psychological point of view.

Of these violent categories, it must be emphasised that Mozambique had numerous cases of genocide or massacre during the armed struggle against Portuguese colonialism, but the most notable are the genocide or massacre of Mueda and Wiriamu, where civilians, children, women and the elderly were killed resisting Portuguese domination.

The Mueda massacre took place on 16 July 1960. An undetermined number of civilians were killed during an administrative meeting between the Portuguese authorities and the Mozambique African National Union (MANU), which was resisting colonial rule. Moreover, the possible cause of this genocide was a demonstration of power by the Portuguese authorities towards Mozambican citizens.

Moreover, the second genocide took place in 1972, in the province of Tete, during the national liberation struggle between the Portuguese state and (FRELIMO), the Mozambique Liberation Front. Civilians were also killed, decimating four villages, many of which were charred to death by grenades thrown by the Portuguese military. Moreover, there are reports of the rape of some women before this massacre.

With regard to the last murder, the Portuguese government only made a mere apology in 2022, in other words, 50 years later. Moreover, this attitude of non-recognition demonstrates a lack of public repentance on the part of Portuguese institutions. These are crimes against humanity that have been completely trivialised by the Portuguese authorities.

Within this framework, the aim of this article is to understand why there has been a lack of transitional justice in Mozambique against the Portuguese authorities and state, which committed various crimes against humanity that had been prohibited since the Second World War. And, with this, to assess whether there has been a form of full accountability, whether in the criminal, economic, political and social spheres. Therefore, the research will be conducted by means of a bibliographical review, comprising books, official documents and reports on the subject to be discussed and in the light of a critical approach.

2 BETWEEN THE EXAMPLE OF SOUTH AFRICA AND THE REPUBLIC OF MOZAMBIQUE IN THE FIELD OF TRANSITIONAL JUSTICE

There are few records of transitional justice in Mozambique, unlike South Africa, which has been precise and effective in the context of transitional justice. Furthermore, it is important to note that South Africa was one of the Dutch and then British colonies, characterised as an indirect colonial administration, which spread over long periods, marked by slavery, apartheid, human rights violations, genocide and other evils that befell the black population, since the arrival of the Europeans in 1487. After long periods of oppression, South Africa achieved its independence in 1961, culminating in the end of Apartheid in 1994 (Pinto, 2007, p. 5).

In 1995, South Africa established the Truth and Reconciliation Commission. The Commission was headed by Archbishop Desmond Tutu. The hearings began in 1996 and the five-volume report was published in October 1998. More than 23,000 victims and witnesses were heard, more than 2,000 of them in public hearings (Pinto, 2007). This process was important for the consolidation of the democratic environment in the country and a paradigm shift in the containment of crimes against humanity.

Transitional justice has been an important milestone and an efficient mechanism for dealing with the memory and problems of the racist and violent past, which has been institutionalised since 1948 in

South Africa through various laws that separated whites from blacks in the enjoyment of rights and in the form of institutional and social treatment. These laws include the following: The Land Act of 1913 prevented blacks from owning more than 13 per cent of the country's total area, a percentage referring to the bantustans (Pinto, 2007).

In addition, there were numerous other laws that institutionalised the regime of separation between whites and blacks, such as::

- (a) Ban on marriages between whites and blacks –1949;
- (b) Mandatory declaration of colour registration for all South Africans (white, black or mixed race) – 1950;
- (c) Ban on black people in certain areas of cities – 1950s;
- (d) Determination and creation of bantustans (black-only neighbourhoods) – 1951;
- (e) Ban on blacks using certain public facilities (drinking fountains, public toilets) -1953;
- (f) Creation of a differentiated education system for children in the Bantustans – 1953;
- (g) Immigration Act of 1970 – restricted the entry of blacks into South Africa and facilitated the deportation of illegal immigrants.
- (h) Furthermore, there was also the Group Areas Act of 1950, which established the spatial separation of racial

categories, obliging people to settle in specific areas (Pinto, 2007).

3 MOZAMBIBICAN CONTEXT

The Portuguese arrived in Mozambique in 1498, and the colonial administration was installed three years later. This was the beginning of a period of exploitation, enslavement and other forms of violence against the local people. At first, European colonial penetration was aimed solely at the exploitation of material resources and trade, later turning into the slave trade regime and the systematic and bloody violation of human rights.

Unlike South Africa, where apartheid was institutionalised by political and legal instruments, it should be noted that in Mozambique there were also a few laws that institutionalised violent forms of oppression and racial discrimination. However, it should be stressed that from a practical point of view, apartheid was always present in most of the colonies, including Mozambique, where it was based on white racial superiority over black people. The form of social discrimination was similar, because in Mozambique there was a separation of public places between whites and blacks, although this was not formally institutionalised. There were also differences in equal access to formal education, work, etc.

It should also be noted that a system of forced labour called *xibalo* was institutionalised in Mozambique, which was one of the forms of labour officially implemented from 1930 onwards, after Salazar's ascension as Minister of Finance in 1926, which gave way to the installation of the *Estado Novo* in Portugal. It was a totally oppressive system against the human dignity of the native people, also considered indigenous (Thomaz, 2012, p. 8). In this labour model, the dignity of the native worker was not respected, nor was the time and hours of work, which certainly revealed the structure of structural racism against the native black population.

In addition to these institutional forms of oppression, Mozambique has also witnessed various forms of genocide and other crimes against humanity, carried out by the Portuguese government as part of the national liberation struggle.

After independence, many of these extremely serious crimes were not properly judged and were thus institutionally forgotten by the ruling Mozambican elites and not by the majority will of the people. Therefore, the administrators of the overseas provinces, of which Mozambique was a part, were not held accountable.

One of the most emblematic cases was in Mueda, known as the Mueda genocide or massacre, which took place on 16 July 1960, when an undetermined number of people protesting against the colonial regime killed. On that day, there was an administrative meeting between representatives of the Mueda district, in the north of

Mozambican territory. At the end of the event, the colonial authorities shot dead several Mozambicans, a number that is still unaccounted for. The meeting in question was allegedly demanded by MANU, the main organisation pushing for the district's independence and separation from Mozambique (Nogueira, 2019).

MANU, one of the national liberation movements at the time, explained that there was no clear and explicit reason for the massacre that took place on that fateful day. It is believed that it was a demonstration of power among the Portuguese authorities, who would do anything to stop the pro-independence movement among the Mozambicans of Mueda (Nogueira, 2019).

However, these violations were not seriously investigated by the Mozambican government or the Portuguese government. It is assumed that there was no criminal accountability or any other type of reparation demanded in the framework of transitional justice. After independence in 1975, these crimes were not tried on a transitional basis.

The other savage genocide was the massacre that took place in Wiriamu, a region crossed by the Zambezi River, which at the time was referred to by Catholic missionaries as “God's forgotten land” (Almeida, 2022). On 16 December 1972, one of the most barbaric events unleashed by the Portuguese slave government took place, known as the “Wiriamu Massacre”. An operation, codenamed “Marosca”, involving commandos and PIDE/DGS agents, took place

in the Tete area of northern Mozambique, targeting five villages: Wiriamu, Juwau, Djemusse, Riacho and Chaworha. After bombs were dropped on the village of Wiriamu, the military commandos went into action and barbarism ensued. The killing extended to these four villages along the Zambezi River in a variety of inhumane ways. Hundreds of people were slaughtered, including women and children. Many of them were locked inside the cubicles where they were charred to death by incendiary grenades, while others were simply shot.

In Felícia Cabrita's words, soldiers destroyed huts, infrastructures and villages, looted property, opened fire on people whose bodies were then placed, with some living ones in between, on funeral pyres to be consumed by the fire. 385 people are thought to have died, around a third of the 1,350 inhabitants of the five villages. The list of victims and the account of the events were compiled by Domingo Kansande and Father Domingos Ferrão, who passed on the information to Spanish and Dutch priests. The massacre was publicised by the English priest Adrian Hastings in the British newspaper "The Times" on 10 July 1973, days before Marcelo Caetano's visit to London. The case would also reach the United Nations Organisation.

Journalist Felícia (Cabrita, 2008) also reports that some of the soldiers who carried out the operation were still alive. One of the soldiers lived in the Algarve, named Gonçalo Fevereiro. Moreover, he

didn't collaborate enough in the interview conducted by the journalist, Felícia Cabrita, and didn't add any more details to uncover the truth of what had happened in Wiriamu. He only pointed to the information in the government's report on the operation, which was mostly false, pointing to a dozen deaths, and then she got in touch with Joaquim Pacheco, one of the men who also took part in the operation, and he told her about the children he killed and the women he killed in the village of Wiriamu, in Mozambique, without showing any regret. Within this framework, it must be emphasised that the soldiers who took part in this genocidal operation have not been held accountable by the Portuguese government. There was, so to speak, a trivialisation of the genocide by the Portuguese government itself.

The slaughter, the rape, the violence inflicted on defenceless people in this Miriamu massacre was characterised as a spectacle for the Portuguese military, who were nourished by happiness and military virility as they propagated all kinds of violence against individuals who were supposedly savages and devoid of soul and spirit, whose pain did not emotionally affect the commanders, ensigns and other soldiers involved in this theatricalisation of the suffering of savage black bodies, which for the Portuguese military were not bodies but objects stripped of a humanity that was far from corresponding to the same seeds as the aggressors (Dhada, 2015).

4 WHY THE ATTEMPT TO ERASE THESE TRUTHS AND MEMORIES IN THE MOZAMBIQUE CONTEXT

There is no doubt that the Mozambican national liberation movements waged a major struggle against the Portuguese colonial state. Conversely, there is a theory that Mozambique's independence in 1975 was in turn motivated by the Portuguese government's desire, which at the time was under pressure and reprisal from the international community, which is why Mozambique's independence was the result of agreements and negotiations between the Mozambican and Portuguese authorities, who had ventures and concessions in Mozambique in the post-independence period. Moreover, in this context, independence did not come solely from armed warfare, but from the sum of military pressure, the efforts of the international community and bilateral agreements between the political elites, which allowed Mozambique to remain to a certain extent politically and economically tied to the Portuguese state.

Moreover, in this regard, it is reasonable to emphasise that Mozambique has remained dependent on budgetary support from the Portuguese government, which to this day covers a considerable part of the Mozambican budget. This demonstrates the lack of decisionmaking autonomy on certain issues, especially in area of holding accountable the perpetrators of crimes against humanity that took place in that territory, which should have been tried transitionally

in the context of independence in 1975. Unlike South Africa, which was and is a country with economic potential and which allowed the British population to cohabit in that territory after its independence, and at the same time is exemplary in conducting transitional justice of a restorative nature. In the Mozambican context, however, it would be difficult for an economically weakened country to demand criminal justice or accountability for the atrocious acts against humanity that took place in Mozambique due to its economic and political dependence on the Portuguese state.

Conversely, the weakness of the social media in Mozambique's colonial era was evident, as many cases did not make it into the international press. Moreover, many denunciations were led by white European missionaries, who in turn were silenced by the government authorities of the colonial government, which is why other records of genocide and sexual violence against women were not properly denounced and publicised domestically and internationally.

5 COMPULSORY FORGETTING OF GENOCIDES AND OTHER HUMAN RIGHTS VIOLATIONS: A HAND OF THE MOZAMBIKAN GOVERNMENT

After Mozambique's independence in 1975, it did not follow the example of South Africa; which began by holding a conference in February 1994, which aimed to discuss the nefarious past generated by Apartheid and find ways of reconciliation. Moreover, it is

extremely important to emphasise that the first discussions in South Africa were published in the dossier *Dealing with the past: truth and reconciliation in South Africa* (Pinto, 2007).

Within this framework, South Africa had to deal with the painful memories of the past and free itself from the traumas sown by apartheid, in which victims and human rights offenders were heard and reconciled, through restorative rather than punitive justice, led by Bishop Desmond Tutu. Moreover, the participation of the victims was important for the public forgetting of the barbarities implemented by the British colonial government. Moreover, in this way, there was a space for a redemocratisation of the country and the birth of a society reconciled between whites and blacks. Moreover, with this, a mechanism was established to avoid the same events in the future.

In the Mozambican context, which gained its independence in 1975, a new government led by the FRELIMO party, which led the armed struggle against Portuguese imperialism, did not deal fully with issues involving truth, justice, full accountability and possible reconciliation, which could generate voluntary public forgetfulness on the part of Mozambican citizens.

The post-colonial government made up of Mozambicans had various political and economic agreements with the Portuguese government, and these agreements favoured issues relating to the new transitional governance formula, which was still dependent on the Portuguese colonial government. From this perspective, one can

conjecture a lack of autonomy on the part of the post-colonial Mozambican government, which for long periods remained dependent on foreign policy, especially that of the Portuguese government.

It was against this backdrop that the Mozambican population, oppressed by various genocides and human rights violations, were not heard, let alone included in any process that would lead to a voluntary forgetting of the atrocities committed in Mozambique. There was a lack of a public truth and justice commission to wash away responsibility for the macabre acts that took place in Mozambique and, consequently, the voluntary collective institution of forgetting, but without erasing the memory of what happened (Dhada, 2015).

Moreover, this duty of accountability rests with the organs of the state, which have the role of investigating the discovery of the truth and the consequent accountability, and finally finding ways to deal with the past by listening to the victims or the families affected. With this in mind, we can see that the tacit oblivion that has been imposed on the Mozambican people is not capable of healing the past, much less reconciling the present. In our view, it seems like a compulsory attempt not to deal with the truth and memory of the past that has not been properly resolved, leaving indelible marks to this day.

Moreover, it should be noted right away that the Portuguese government ignored the genocide known as the "Wiriamu" massacre, and only in 2022, 50 years later, did the Portuguese government,

through Prime Minister António Costa, apologise for the Wiriamu. The massacre was revealed by the British press in 1973 and, for many years, ignored in Portugal (Dhada, 2015).

The aggressor's failure to recognise the crime has not opened the way to finding ways of reparation and accountability for these barbaric acts of human rights violations, which have been hidden for many years. Conversely, the responsibility of the victim state arises, in which case Mozambique must make efforts at home or internationally to clarify the truth and hold those responsible or the aggressor state, which committed the crimes against humanity, criminally accountable (Dhada, 2015).

The genocide or massacre of Wiriamu and Moeda are crimes against humanity, similar to the crimes judged by the Nuremberg Tribunal, established in Article 6 of the Statute, which are characterised as serious and inhumane crimes, such as torture, slavery, genocide, extermination of groups, etc. (Almeida, 2017).

The Nuremberg Statute defines crimes against humanity as follows:

Crimes against humanity: knowing, murder, extermination, slavery, deportation and other inhumane acts committed against the civilian population before or during the war, persecution for political, racial or religious reasons in the execution of those crimes that fall within the jurisdiction of the Court or related to them, whether or not

they constitute a violation of the internal legislation of the country where they were perpetrated.

6 AMNESTY WITHOUT THE VICTIM'S CONSENT

It is extremely important to remember that the post-colonial Mozambican state adopted a communist-Marxist ideology and, on the other hand, President Samora Machel did not consider the issue of human rights, i.e. this was not the government's priority in dealing with justice and re-establishing human rights in the country, which was struggling with new economic formulations coming from the Marxist-Leninist model of the former Soviet Union (Kruks, 1987). Moreover, the same president was, in a way, an apologist for a policy that went against human rights, individual freedoms and was characterised by some critics as a dictatorial leader, in which he persecuted certain religious groups, creating re-education camps, shooting political enemies in public squares, and denying private advocacy (Kruks, 1987). He also implemented the system of dynamiting groups, which purged citizens who were critical of the regime, thus promoting arbitrary arrests, without forgetting the marching orders that prevented the free movement of people and goods and the lack of freedom of the press and expression, etc.

Bearing in mind that the transitional Mozambican government underwent negotiations and foreign aid from the coloniser to build the

new Mozambican state, both countries did not seek to fully resolve the crimes against humanity committed during the war of liberation, allowing for an environment of amnesty negotiated by the political elites, without the inclusion of the victims. This was the main public error of the Mozambican state, which co-operated with the Portuguese government, implementing a policy of silencing the victims of violent aggression, which led many Mozambicans to a demographic and human development crisis, at least for the village of Wiriamu, which was wiped off the Mozambican map as a community (Dhada, 2015). Furthermore, the Portuguese government's excuse for committing these crimes was that during this period there was a state of exception, in other words, the suspension of rights, which legitimised barbarism against the enemy.

7 SILENCE AS A MECHANISM FOR ERASING MEMORY

The South African Truth and Reconciliation Commission succeeded in producing a functional amnesty, because it preferred to deal with the truth and memory of the past, trying to right the wrongs of the past, which in a way enabled collective forgiveness and maintained a sustainable peace, which in a way safeguarded against future risks, enabling an ecology and precaution against endless cyclical violence, as Bishop Dismund Tutu suggests when he proposes restorative justice through forgiveness, based on biblical principles

(Ost, 1999). This happened because the British government recognised the human rights violations and did not ignore or try to hide the history of violence that had taken place there.

Although the Mozambican context is different, where the crimes have been less denounced and media coverage at international level, it should be remembered that genocides or crimes against humanity are timeless from a normative point of view, and do not generate legal prescriptions until justice is restored. From a psychological and social point of view, they do not generate symbolic forgetfulness for the victims.

The history of genocide and massacres committed in Mozambique by the Portuguese state is covered up by the narrative of the state of exception and disproportionate war between the Portuguese government and FRELIMO and other movements that took part in the national liberation struggle. The idea that these crimes were part of the war is unfounded, as there were previous rules established in the framework of the Second World War, which prohibited the practice of crimes against humanity. However, in the two genocides that took place in Mozambique, civilians, children and defenceless women were killed, making these deaths prizes and speculum (Dhada, 2015).

8 LACK OF ACCOUNTABILITY AND INABILITY TO SWITCH OFF THE TRAUMATIC FUTURE

The lack of criminal responsibility for inhumane acts is an example of the trivialisation of serious crimes, (Arendt, 2014) and a loophole for repeating the same acts in times of war or social conflict. Moreover, a denial of justice to the victims. Impunity is the enemy of healing for traumatised victims. Despite these social and psychological causes of impunity, it also has consequences that are sought after in the legal world, such as negative general prevention, retribution, awareness-raising effects so that inhumane crimes are not repeated, in other words, a call for civility and respect human or fundamental rights norms.

The right to past time is a right linked to memory in which it seeks to establish a balance between the past and the present (Ost, 1999), and to guarantee a promise of stable peace and legal, social and political security. From the point of view of the collective psyche, the right to past time guarantees psychological reconciliation with trauma, the possibility of forgiveness and lasting peaceful coexistence.

9 FUTURE POSSIBILITIES POSSIBLE REDRESS

The damage caused by genocide, slavery, human trafficking, rape and other forms of violence is part of the memory of Mozambique and other African countries. However, the past must be

faced by present decisions, through minimum compensation measures, without neglecting the accountability of crimes of human rights violations in line with the will of the victims.

The Mozambican and Portuguese authorities should endeavour to create a specific commission to restore truth and justice.

The Portuguese government, as the main protagonists, has an immediate duty to improve further investigations, starting above all with the horrific massacre in Wiriamu, otherwise the existing evidence will be mortified, whether oral, documentary or material evidence, which will become scarce over time, which could make it even more difficult to reconstruct history or temporalise the facts, for a possible pacification of spirit and collective oblivion, without annihilating the bloody memory that has been built up (Ost, 1999).

As long as the problem is not resolved, the nostalgia of Mozambicans will regenerate with each generation, which will demand the crimes committed in the past, maximising the issue of distrust of the Portuguese state, which opts for silence and the trivialisation of the truth. Moreover, for this to happen, the intervention of the law is necessary to link time through memory, using the institute of retroactive justice for the victims currently present in Mueda and Wiriamu.

10 CONCLUSION

Mozambique, as a victim state, must step up its efforts to set up a Truth, Justice and Accountability Commission, in order to reconstruct the events that took place at the time of the armed struggle, inherent in the genocides that took place at that time. Moreover, this initiative is institutional and falls within the remit of the public authorities. Therefore, there is a need to link the present memory with the past, otherwise the main witnesses will be lost and it will be difficult to reconstruct an archaeology to discover the truth. Moreover, this lack of accountability places the victims in compulsory oblivion, which does not generate forgiveness, nor reconciliation, since they have not been heard.

Conversely, it is the responsibility of the Portuguese state to firstly recognise the atrocities and take responsibility for the damage caused by these crimes against humanity and not remain neutral as if nothing had happened.

War crimes are not subject to collective oblivion or legal prescriptions, without the traumas actually being dealt with. This implies that the Portuguese state should not adopt a policy of evading the truth, because time remains static in the collective memories of the victims. Moreover, the pain remains ingrained in the hearts of those who were hurt. Moreover, the formal legal prescription does not change the psychological state of the victims' collective feelings. In

this way, we can generate the possibility of forgiveness and reconciliation by demanding that those responsible for the crimes be brought before the victims, so that they can speak out and decide on the ways in which they colluded and overcome the pain they feel.

REFERENCES

ALMEIDA, Eneá de Stutz. Uma breve introdução à Justiça de Transição no Brasil. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz (Org.). *Justiça de Transição no Brasil: apontamentos*. Curitiba: CRV, 2017.

ALMEIDA, João Miguel Almeida. O massacre de Wiriamu: silêncio e denúncia na Igreja Católica. *7Margens*, 2022. Disponível em: <https://setemargens.com/o-massacre-de-wiriamu-silencio-e-denuncia-na-igreja-catolica/>. Acesso em: 23 set. 2025.

ARENDRT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CABRITA, Felícia. *Massacres em África*. Lisboa: Esfera dos Livros, 2008.

DHADA, Mustafah. *The 1972 Wiriyamu Massacre of Mozambique*. Londres: Bloomsbury Academic Press, 2015.

KRUKS, Sonia. From Nationalism to Marxism: The Ideological History of FRELIMO, 1962-1977. In: MARKOVITZ, Irving Leonard (ed.). *Studies in Power and Class in Africa*. New York: Oxford University Press, 1987.

NOGUEIRA, André. Massacre de Mueda: A resistência dos moçambicanos à dominação colonial. *Aventuras na História*, 2019.

Disponível em:

<https://aventurasnahistoria.com.br/noticias/reportagem/historia-em-16-de-junho-de-1960-ocorria-o-massacre-de-mueda-mocambique.phtml>.

Acesso em: 23 set. 2025.

OST, François. *O Tempo do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PINTO, Simone Martins Rodrigues. Justiça Transicional na África do Sul: restaurando o passado, construindo o futuro. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 393-421, jul. 2007.

THOMAZ, Fernanda Nascimento. Disciplinar o “indígena” com pena de trabalho: políticas coloniais portuguesas em Moçambique. *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro), v. 25, n. 50, p. 313-330, jul. 2012.

Apagão das canetas: a paralisia decisória dos gestores públicos diante do direito administrativo do medo

Thiago de Carvalho Santana

Graduado em Direito pela Universidade Estácio de Sá e pós-graduando em Gestão de Contratos e Licitações pela PUC Minas. Servidor público do DETRAN-RJ, com experiência na Administração Pública, especialmente nas áreas de licitações, contratos administrativos e gestão pública.
E-mail: thiagodecarvalhosantana@gmail.com

Data de recebimento: 18/10/2025

Data de aceitação: 09/11/2025

Data da publicação: 11/11/2025

RESUMO: Este artigo analisa o fenômeno do “apagão das canetas”, caracterizado pela paralisia decisória de gestores públicos diante do medo de responsabilização, mesmo quando suas decisões são fundamentadas tecnicamente e voltadas ao interesse público. Com a abordagem qualitativa e exploratória, a pesquisa investiga os fatores que geram insegurança decisória, seus impactos na eficiência administrativa e na efetividade das políticas públicas, e propõe estratégias para um ambiente jurídico mais seguro que permita atuação proativa dos gestores sem comprometer o dever de controle.

PALAVRAS-CHAVE: direito administrativo do medo; apagão das canetas; responsabilização; eficiência Administrativa; direito público.

ENGLISH

TITLE: Pen blackout: the decisional paralysis of public managers in the face of the administrative law of fear.

ABSTRACT: This article examines the phenomenon known as the “pen blackout,” characterized by the decision-making paralysis of public managers due to fear of accountability, even when their decisions are technically grounded and serve the public interest. Using a qualitative and exploratory approach, the study investigates the factors that generate decision-making insecurity, its impact on administrative efficiency and the effectiveness of public policies, and proposes strategies for a safer legal environment that allows proactive management while maintaining the duty of oversight.

KEYWORDS: administrative law of fear; pen blackout; accountability; administrative efficiency; public law.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Desenvolvimento – 2.1 O Controle da Administração Pública e Fundamentos Constitucionais do Controle – 2.1.1 Origem e evolução do fenômeno “apagão das canetas” – 2.1.2 A insegurança jurídica como elemento estruturante – 2.2 Fatores que contribuem para a insegurança decisória – 2.2.1 Ambiguidade normativa e excesso de controle – 2.2.2 Accountability overload: o sobrepeso das instâncias fiscalizatórias – 2.3 A Atuação das Instâncias de Controle e Seus Reflexos na Gestão Pública – 2.3.1 O papel dos Tribunais de Contas – 2.3.2 O papel do Ministério Público – 2.4 Consequências da Paralisa Decisória na Administração Pública – 2.4.1 O impacto na eficiência e na economicidade – 2.4.2 Barreiras à inovação e ao uso da discricionariedade técnica – 2.4.3 Riscos à prestação de serviços públicos essenciais – 2.5 Caminhos para a Superação do Direito Administrativo do Medo – 2.5.1 Aplicação dos princípios da LINDB e da segurança jurídica – 2.5.2 Fortalecimento da cultura da integridade e do apoio institucional ao gestor – 3 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira convive, nas últimas décadas, com um fenômeno que impacta diretamente a atuação dos gestores: o *Direito Administrativo do Medo*, refletido no chamado “apagão das canetas”. Trata-se da insegurança dos agentes públicos em tomar decisões, receosos de serem responsabilizados pelos órgãos de controle, mesmo quando atuam de forma legítima.

O problema central deste artigo consiste em compreender como esse fenômeno compromete a gestão pública e quais medidas podem garantir segurança jurídica e respaldo às decisões administrativas. Parte-se da hipótese de que a adequada aplicação dos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da LINDB, aliada ao fortalecimento da cultura de integridade, pode reduzir os efeitos desse quadro.

O objetivo geral é analisar os impactos do Direito Administrativo do Medo e apontar soluções para superar os entraves causados pela paralisia decisória. Como objetivos específicos, busca-se: (i) contextualizar os fundamentos do controle na Administração Pública; (ii) identificar os fatores que geram insegurança decisória; (iii) avaliar o papel das instâncias

de controle; e (iv) propor alternativas para fortalecer a segurança na tomada de decisão.

A justificativa decorre da relevância prática do tema, uma vez que a paralisia administrativa prejudica diretamente a prestação dos serviços públicos e o interesse coletivo. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória, baseada na análise de doutrina, legislação, jurisprudência e documentos oficiais relacionados ao tema.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O controle da Administração Pública e fundamentos constitucionais do controle

O controle dos atos da Administração Pública não é um fenômeno recente, tampouco acessório à estrutura do Estado brasileiro. Trata-se de um mecanismo essencial à própria ideia de República e à conformação de um Estado Democrático de Direito, no qual a legalidade e a moralidade devem reger a atuação do poder público. A Constituição Federal de 1988 intensificou essa dinâmica ao estabelecer um complexo sistema de controle, tanto interno quanto externo, cujo objetivo maior é

assegurar a conformidade da atividade administrativa com os princípios constitucionais.

Esse aparato de controle foi idealizado para garantir transparência, prevenir desvios e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Na doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2007, p. 670):

[...] a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Nessa esteira, tem-se que o controle interno consiste na fiscalização exercida no âmbito de cada Poder sobre seus próprios atos e agentes. Ele se manifesta por meio dos mecanismos institucionais criados para garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade da atuação administrativa. No Executivo, por exemplo, este controle é exercido por órgãos de Auditoria, Corregedorias e Controladorias, os quais atuam preventivamente e de forma contínua para evitar desvios e irregularidades.

Já o controle externo ocorre quando um Poder fiscaliza a atuação administrativa de outro. Esse tipo de controle pode se dar tanto pela via legislativa, como ocorre com o acompanhamento das contas do Executivo pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, quanto pela via jurisdicional, por meio da atuação do Poder Judiciário na análise da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos. Trata-se de um controle que garante a *accountability* dos agentes públicos e a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos perante o poder estatal.

A Constituição da República, em seu artigo 37, dispõe que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios, somados aos mecanismos de controle e responsabilização, formam a espinha dorsal da atuação administrativa.

Ademais, os artigos 70 a 75 da Constituição tratam expressamente do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, bem como do controle interno no âmbito de cada Poder. Esses dispositivos

não apenas autorizam, como impõe o dever de fiscalização dos atos administrativos, em respeito à supremacia do interesse público e à proteção do erário.

Contudo, embora o fortalecimento dos mecanismos de controle institucional represente um avanço no aprimoramento da Administração Pública, sua aplicação excessivamente rigorosa e a rigidez interpretativa de certos órgãos têm gerado efeitos colaterais relevantes, como a insegurança decisória e a consolidação do chamado Direito Administrativo do medo, tema que será aprofundado nos capítulos seguintes. Esse cenário se agrava quando o controle deixa de cumprir sua função pedagógica e preventiva, assumindo contornos punitivistas que inibem a atuação proativa dos gestores públicos.

O resultado, por vezes, é a retração administrativa, a paralisação de políticas públicas e a resistência à inovação. A tensão entre o dever de controle e a necessidade de governabilidade exige, portanto, uma leitura crítica e equilibrada das normas e das estruturas institucionais envolvidas, a fim de se evitar que o zelo excessivo comprometa a própria eficácia do Estado na realização do interesse público.

2.1.1 Origem e evolução do fenômeno “Apagão das Canetas”

A expressão Direito Administrativo do Medo emergiu como crítica à crescente insegurança jurídica enfrentada por gestores públicos, especialmente em decorrência da intensificação dos mecanismos de controle e da responsabilização administrativa, civil e penal. Embora não se trate de um conceito técnico ou normatizado, seu uso tem se consolidado na doutrina como forma de ilustrar a cultura de temor instalada no ambiente da Administração Pública brasileira. Acerca desse fenômeno a doutrina leciona:

A interpretação e a aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do Controle Externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo ao interesse público (Santos, 2020, p. 39).

Essa cultura se desenvolveu a partir de uma série de fatores interligados. A ampliação das competências de fiscalização atribuídas aos órgãos de controle externo e interno,

como Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Controladorias, associada à crescente judicialização das decisões administrativas, reforçou um ambiente em que a atuação do gestor passou a ser constantemente vigiada e, muitas vezes, questionada mesmo diante de escolhas fundamentadas e pautadas na boa-fé.

Tal cenário gerou efeitos colaterais indesejados: o receio de ser responsabilizado — mesmo em situações de exercício legítimo da discricionariedade administrativa — levou muitos agentes públicos à chamada “paralisia decisória”, também conhecida como apagão das canetas. Nessa condição, o medo se sobrepõe à função pública, fazendo com que decisões importantes sejam adiadas ou evitadas, mesmo quando necessárias e justificadas, prejudicando a efetividade das políticas públicas e o interesse coletivo.

A evolução do conceito também se vincula à percepção de que a atuação dos órgãos de controle nem sempre distingue com clareza a má-fé da simples falibilidade humana, ou mesmo das decisões técnicas baseadas em cenários de incerteza. Com isso, a ideia de que “errar é punível” passou a ser um fator dissuasório na gestão pública, mesmo nos casos em que não há dolo, prejuízo ao erário ou intenção de burlar a legalidade.

A compreensão desse fenômeno exige, portanto, um olhar mais sensível e equilibrado sobre a função dos controles e seus limites, resgatando os fundamentos do direito administrativo moderno, que busca conciliar legalidade e eficiência, sem comprometer a autonomia e a responsabilidade legítima dos gestores públicos.

2.1.2 A insegurança Jurídica como elemento estruturante

Quando servidores são excessivamente penalizados por ações que não estão sob seu controle direto, cria-se um ambiente de insegurança jurídica que desestimula a tomada de decisões e a inovação no serviço público. Nessa esteira, tem-se que a insegurança jurídica é categorizada como um dos principais pilares do chamado Direito Administrativo do medo. Mais do que um sentimento isolado, ela constitui um fenômeno estrutural que influencia diretamente a atuação dos gestores públicos. Em um cenário marcado por constante vigilância, sobreposição de competências entre órgãos de controle e falta de clareza normativa, a tomada de decisões administrativas passa a ser permeada pelo receio de responsabilizações futuras, mesmo quando amparadas em critérios técnicos e na boa-fé.

Esse contexto é agravado pela ausência de parâmetros objetivos que distingam erro técnico, erro grosseiro e conduta dolosa. A multiplicidade de interpretações jurídicas e a instabilidade jurisprudencial geram um ambiente de incerteza, no qual qualquer decisão pode ser posteriormente revisitada e interpretada sob uma ótica punitivista. Com isso, o gestor público tende a adotar uma postura de autopreservação, evitando atos inovadores ou mesmo rotineiros que, a despeito de sua legalidade, possam ser questionados futuramente.

No que se refere ao clima de temor na gestão pública, é pertinente trazer à baila a metáfora do filósofo e jurista norte-americano Ronald Dworkin, conhecida como o Juiz Hércules, adaptada aqui à figura do gestor público ideal. Vejamos:

Sousa (2021) cita, com base na tese de Dworkin (2001), o “Gestor Hércules” para ser capaz de tomar decisões sempre corretas, numa metáfora ao semideus Grego. O autor alerta que essa política do medo transforma os gestores em “robôs aplicadores de lei” ou geram o processo que ficou conhecido como “apagão das canetas” quando se omitem, como o próprio nome sugere Santos *et al*, 2022, p. 103).

Além disso, a atuação por vezes excessivamente rigorosa ou descoordenada dos órgãos de controle — como os Tribunais

de Contas — reforça a sensação de instabilidade. A falta de uniformidade nos entendimentos sobre determinados temas administrativos faz com que atos semelhantes recebam tratamentos diversos, a depender da instância fiscalizadora ou do contexto político-institucional em que são analisados. Essa imprevisibilidade mina a confiança do agente público no sistema jurídico-administrativo, transformando o medo em um componente estrutural da tomada de decisão.

A insegurança jurídica, nesse panorama, não representa apenas um entrave isolado, mas sim um verdadeiro obstáculo ao cumprimento eficiente da função administrativa.

Assim, reconhecer a insegurança jurídica como elemento estruturante do Direito Administrativo do medo é um passo fundamental para a superação do problema. É necessário repensar o papel dos órgãos de controle, reforçar a segurança normativa e valorizar a atuação de boa-fé dos agentes públicos, criando um ambiente institucional que favoreça a responsabilidade com coragem, e não com temor.

2.2 Fatores que contribuem para a insegurança decisória

O fenômeno do apagão das canetas não é um evento isolado, tampouco um reflexo de inaptidão individual dos gestores. Trata-se, antes, de um sintoma multifatorial de um ambiente institucional que promove insegurança jurídica, desconfiança e um constante temor de responsabilização. Diversos elementos contribuem para essa sensação generalizada de incerteza e medo, criando um cenário em que a tomada de decisão passa a ser evitada como mecanismo de autopreservação.

Um dos fatores centrais é a superposição de competências entre os órgãos de controle, sejam eles internos ou externos. Controladorias, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, corregedorias e auditorias independentes coexistem no ordenamento, muitas vezes exercendo suas atribuições de maneira simultânea, redundante e com interpretações díspares sobre os mesmos fatos. Essa multiplicidade de instâncias fiscalizatórias, em vez de gerar maior segurança e robustez aos processos, têm servido como catalisador do receio, pois o gestor passa a ser exposto a entendimentos diversos, e por vezes

contraditórios, sobre as consequências de seus atos administrativos.

Além disso, verifica-se um excesso de formalismo procedimental na atuação dos órgãos de controle, que frequentemente desloca o foco do interesse público concreto para a identificação de vícios formais ou desvios mínimos, muitas vezes irrelevantes para a finalidade pública da política executada. Ainda que o gestor atue com base em critérios técnicos, amparado por pareceres jurídicos e evidências de boa-fé, a burocratização extrema da fiscalização faz com que erros sanáveis ou divergências interpretativas sejam tratados como potenciais ilícitos passíveis de punição. Esse cenário alimenta o medo do erro, ainda que honesto e justificável.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2020) já alertou para os riscos da paralisia decisória quando gestores, mesmo corretos, deixam de agir por medo de sanções desproporcionais. Conforme destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

31. Passando, então, à aplicação de tais orientações ao caso concreto, faço uma observação que considero muito relevante e que é um tema sobre o qual nós precisamos refletir no Brasil. Há complexidades e sutilezas

envolvidas na presente discussão. É que há dois extremos que são muito ruins, seja para a Administração Pública, seja para o bem comum. Num extremo, estão os agentes públicos incorretos, que não desprezam uma oportunidade sequer para levar alguma vantagem indevida diante de qualquer situação — e a imprensa já tem divulgado episódios de malversação de recursos públicos enquanto pessoas morrem aos milhares. No outro extremo, existe o risco de o administrador correto ter medo de decidir o que precisa ser decidido por temor de retaliações duras, por temor de que, ao assistirem ao videotape, percebam-se coisas que, no calor da decisão, no meio da fumaça e da espuma, não era possível de se ver com clareza. Qualquer um desses dois extremos é muito ruim — tanto o administrador desonesto que leva vantagem, como o administrador honesto que tem medo de decidir e tem medo de fazer o que precisa ser feito.

Outro ponto sensível é a fragilidade da segurança jurídica na interpretação normativa. O gestor muitas vezes não sabe exatamente qual será o entendimento posterior dos órgãos de controle sobre determinada conduta, especialmente diante de normas ambíguas ou abertas, que exigem juízo discricionário. A ausência de diretrizes claras sobre o que pode ou não ser feito, somada à atuação retroativa de alguns órgãos de controle — que só manifestam seu entendimento após a prática do ato —, reforça

a incerteza quanto à legalidade da conduta administrativa, tornando o risco de responsabilização algo constante.

A somatória desses elementos — superposição de controles, formalismo excessivo, insegurança normativa e cultura punitivista — forma um ambiente institucional disfuncional, que desencoraja a iniciativa, a inovação e a busca de soluções criativas por parte dos gestores públicos. O receio de que qualquer decisão possa ser posteriormente descontextualizada e reinterpretada como ilegal — por vezes anos após sua adoção — gera uma postura defensiva, avessa ao risco, e que em última instância compromete a eficiência e a finalidade da atuação estatal.

Assim, compreender esses fatores é essencial para reconhecer que o apagão das canetas não é um problema de coragem ou de vocação pública, mas sim um efeito colateral previsível de um sistema que penaliza o acerto com ousadia muito mais do que o erro por omissão. O desafio, portanto, não está apenas em identificar a origem do medo, mas em reformar as estruturas que o legitimam e o perpetuam.

2.2.1 Ambiguidade normativa e excesso de controle

Um dos principais motores da insegurança decisória vivida pelos gestores públicos é a ambiguidade normativa, frequentemente associada à atuação intensa — e por vezes descoordenada — dos órgãos de controle. A Administração Pública opera sob um vasto emaranhado de normas, muitas delas redigidas de forma aberta, com conceitos jurídicos indeterminados que exigem valoração subjetiva. Expressões como “interesse público”, “vantajosidade”, “eficiência” e “economicidade” são amplamente utilizadas em dispositivos legais, porém sem critérios objetivos e uniformes que orientem sua aplicação. Tal realidade impõe ao gestor o desafio de interpretar e aplicar essas normas em contextos concretos e complexos, assumindo riscos muitas vezes imprevisíveis.

A indefinição do conteúdo normativo, somada à possibilidade de interpretações divergentes por diferentes órgãos de controle, gera um ambiente de incerteza normativa. O gestor, ao agir dentro do que entende ser o melhor interesse da administração, pode se ver posteriormente confrontado por órgãos fiscalizadores que, com base em leitura distinta ou mais restritiva da norma, consideram sua conduta como irregular.

Esse fenômeno é agravado pela atuação retrospectiva e punitiva dos órgãos de controle, que frequentemente analisam os atos administrativos anos depois de sua prática, à luz de entendimentos atualizados e por vezes inéditos, desconsiderando o contexto original da decisão.

Essa retrospectiva inflama ainda mais a tensão dos gestores na tomada de decisões. Isso porque, há vezes em que a política pública exercida pelo gestor pode ser passível de fiscalização meses ou até anos após a efetiva ação, gerando aflição de, a qualquer momento, sua atividade vir a ser questionada por órgãos de controle, mesmo nos casos em que esse gestor já nem exerça mais o cargo público ocupado à época dos fatos.

Nesse diapasão, esses fatores levam a uma atuação paralisante sobre a Administração Pública, à medida que as decisões passam a ser tomadas não com base na legalidade e na eficiência da política pública, mas sim na preocupação de evitar futuras contestações por qualquer órgão fiscalizador. A cultura da desconfiança institucionalizada faz com que a administração funcione com extrema cautela e lentidão, mesmo diante de situações que demandariam respostas rápidas e criativas.

Portanto, a conjugação entre normas ambíguas e um exagerado aparato de controle pouco integrado resulta em um campo minado para os agentes públicos. O medo não surge de uma falha de caráter ou de uma opção individual por omissão, mas de um sistema que penaliza a decisão e recompensa a inércia, conduzindo os servidores à adoção de posturas defensivas como forma de autoproteção institucional.

2.2.2 Accountability overload: o sobrepeso das instâncias Fiscalizatórias

O fenômeno do *accountability overload* também é um dos pilares da insegurança jurídica e que contribuem para o Direito Administrativo do medo. Ele ocorre quando diferentes instâncias de controle, internas e externas à Administração Pública, fiscalizam um mesmo ato administrativo de forma simultânea, descoordenada e, muitas vezes, com interpretações divergentes. Essa pluralidade de controles sobrepostos, sem uma diretriz comum, gera um ambiente de profunda insegurança jurídica para os agentes públicos, levando-os à paralisia decisória por medo de serem responsabilizados de forma múltipla e contraditória.

No Brasil, esse contexto é especialmente sensível devido à existência de diversos órgãos com competência fiscalizatória – como as controladorias internas, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Embora o controle seja um elemento essencial à Administração Pública, o problema surge quando ele se torna excessivo, fragmentado e orientado mais à punição do que à orientação e à prevenção. Assim, a fiscalização deixa de ser uma ferramenta de melhoria da gestão para se tornar um vetor de medo e retração da atividade decisória. Acerca desse fenômeno, a ilustríssima Marianna Montebello Willeman¹ expõe:

Assiste-se atualmente um fenômeno que pode ser caracterizado como *accountability overload*, ou seja, à sobrecarga e à superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa que, não raro, chega a comprometer a própria eficiência da gestão pública em decorrência de seus excessos e de suas patologias (Willeman, 2016, p. 299).

Um caso hipotético ajuda a ilustrar como o *accountability overload* alimenta diretamente o apagão das

¹ Doutora em Teoria do Estado e Direito Constitucional na PUC/Rio (2016). Bacharel em Direito (1999) e Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela mesma Instituição (2001). Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) desde 2015.

canetas: imagine um gestor municipal que, de boa-fé e com respaldo técnico, decide inovar em uma política pública para seu município. Após a implementação, a Controladoria do próprio ente realiza uma Auditoria e aponta possíveis desconformidades formais na execução do projeto. Simultaneamente, esse órgão de controle interno encaminha ao Tribunal de Contas estadual tais condutas e, como consequência, é instaurada Tomada de Contas para apurar os mesmos fatos. Paralelamente, o Ministério Público propõe uma Ação de Improbidade Administrativa perante o Judiciário. Três instâncias distintas passam a fiscalizar o mesmo ato, cada qual com seus critérios, entendimentos e prazos.

Essa situação cria um cenário de insegurança aguda: mesmo tendo agido com diligência, legalidade e boa-fé, o gestor encontra-se vulnerável a três possíveis responsabilizações independentes e potencialmente divergentes. Diante desse risco, a reação natural – e defensiva – de muitos agentes públicos é a inação. Optam por não decidir, não inovar e não avançar em políticas públicas, mesmo diante de demandas sociais urgentes. Esse é o cerne do apagão das canetas: a paralisação da máquina pública motivada não por incompetência ou negligência, mas

pelo medo do excesso de controle e da responsabilização injusta ou contraditória.

O *accountability overload*, portanto, não apenas compromete a eficiência da fiscalização, mas produz um efeito deletério sobre a própria razão de ser da Administração Pública: servir ao interesse público. Quando o gestor se sente pressionado por um cerco institucional desarticulado, ele troca a proatividade pela omissão, o que acarreta prejuízos diretos à implementação de políticas públicas, ao uso da discricionariedade técnica e à capacidade do Estado de inovar na gestão.

É fundamental, nesse sentido, repensar a lógica do controle no Brasil. Isso não significa enfraquecer os mecanismos de fiscalização, mas buscar uma governança integrada entre as instâncias de controle, com ênfase na orientação, na previsibilidade jurídica e na proteção de decisões tomadas com base em critérios técnicos e em consonância com os princípios da legalidade, eficiência e boa-fé. Apenas com um ambiente institucional equilibrado e seguro será possível combater, de forma efetiva, o apagão das canetas.

2.3 A atuação das instâncias de controle e seus reflexos na gestão pública

O sistema de controle da Administração Pública brasileira é composto por diversas instâncias que exercem funções complementares de fiscalização, orientação e responsabilização dos agentes públicos. Esses órgãos desempenham papel essencial na preservação do interesse público, na garantia da legalidade e na promoção da eficiência administrativa. Contudo, a forma como essa atuação se desenvolve pode ter efeitos colaterais importantes sobre a autonomia decisória dos gestores públicos.

A intensificação das atividades de controle, aliada à multiplicidade de interpretações normativas e à superposição de competências, tem contribuído para um ambiente de insegurança, no qual decisões legítimas passam a ser evitadas por medo de sanções futuras. Esse cenário reforça a chamada “paralisia decisória”, alimentando o fenômeno do “Direito Administrativo do Medo”, que compromete a atuação proativa e resolutiva da Administração.

Compreender o papel desempenhado por órgãos como os Tribunais de Contas, as unidades de controle interno e o

Ministério Público permite lançar luz sobre os reflexos dessa atuação na dinâmica administrativa, especialmente no que se refere à tomada de decisões, ao uso da discricionariedade e ao equilíbrio entre controle e eficiência.

2.3.1 O papel dos Tribunais de Contas

O Tribunal de Contas, enquanto órgão de controle externo da Administração Pública, possui papel fundamental na fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. Previsto no artigo 71 da Constituição da República de 1988, o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais exercem função essencial de controle e proteção do erário. No entanto, a forma como essa atuação vem sendo desenvolvida nas últimas décadas tem contribuído, paradoxalmente, para um ambiente de temor e retração decisória dentro da máquina pública.

Os Tribunais de Contas acumulam não apenas a competência de análise técnica e financeira das contas públicas, mas também o poder de imputar responsabilidades, julgar as contas dos gestores e aplicar sanções de ordem pessoal. Essa combinação de competências técnicas com a possibilidade de

sanção tem transformado esses órgãos em instituições de controle com ampla capacidade de influenciar o comportamento dos agentes administrativos.

A ampliação do alcance interpretativo dos Tribunais de Contas, muitas vezes dissociada de uma uniformidade de critérios, tem gerado um cenário de incerteza normativa. Gestores públicos se veem diante de entendimentos mutáveis ou excessivamente rigorosos quanto à conduta de boa administração, o que compromete a previsibilidade das consequências de seus atos. Não raro, atos que em determinado momento foram considerados regulares passam a ser julgados, anos depois, como ilegítimos ou antieconômicos, resultando em responsabilizações retroativas e imprevisíveis.

Essa instabilidade interpretativa, somada à capacidade dos Tribunais de Contas de punir administradores com imputações de débito, aplicação de multas e até responsabilização solidária, tem gerado um ambiente no qual o medo supera a iniciativa. Muitos gestores, especialmente em municípios menores e com estruturas técnicas frágeis, deixam de tomar decisões essenciais por receio de que estas sejam posteriormente reprovadas pelas cortes de contas. O resultado

prático é a paralisação de projetos, a estagnação de políticas públicas e a negação de direitos da população.

Além disso, os Tribunais de Contas muitas vezes assumem uma postura de verdadeiro órgão de reinterpretação discricionária dos atos administrativos, substituindo-se à autoridade originária quanto ao mérito de decisões técnicas. Esse fenômeno agrava a tensão entre controle e discricionariedade, pois esvazia a margem de liberdade decisória do gestor e o coloca sob constante ameaça de responsabilização. A atuação fiscalizatória, nesse contexto, perde seu caráter de orientação e passa a ser temida como instância punitiva.

Nesse contexto, o próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) já reconheceu, por meio de publicação oficial em seu portal institucional, os efeitos nocivos provocados pelo apagão das canetas. De acordo com a matéria (TCE-RJ [...], 2024), o temor dos gestores diante da possibilidade de sofrerem sanções tem gerado uma postura de imobilismo administrativo, que acaba por comprometer a efetividade das ações governamentais. O conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, inclusive, ressaltou a existência de um clima de apreensão entre os administradores públicos, decorrente do receio de serem responsabilizados por decisões

tomadas no exercício de suas funções, conforme trecho retirado da matéria citada acima referida:

Eu penso que os Tribunais de Contas são órgãos que cada vez mais vêm se tornando consensuais, orientadores, mas que ainda, no imaginário dos gestores públicos, são exclusivamente punitivos. Isso causa, de certa forma, o apagão de canetas. A partir do momento em que conferirmos mais segurança jurídica ao gestor, haverá menos temor e aumentarão as chances de eles aplicarem os novos institutos em sua plenitude (TCE-RJ [...], 2024).

É importante destacar que o problema não reside na existência dos Tribunais de Contas, cuja relevância institucional é inquestionável, mas sim na ausência de critérios claros, razoáveis e previsíveis quanto aos limites da atuação controladora. Essa incerteza, quando combinada ao formalismo excessivo e à desarticulação entre os múltiplos órgãos de controle, configura uma das principais raízes da insegurança jurídica enfrentada pelo administrador público.

A cultura do punitivismo, infelizmente, ainda é uma marca em parte da atuação dos órgãos de controle externo. A análise de mérito de decisões administrativas, sem deferência à discricionariedade técnica do gestor, fragiliza a autonomia

administrativa e mina a segurança necessária ao exercício legítimo da função pública. Não é raro que agentes públicos optem por “não decidir” ou por manter a inércia da máquina administrativa apenas para evitar o risco de responsabilização pessoal, mesmo quando suas ações seriam benéficas à coletividade e se baseariam em pareceres técnicos, princípios constitucionais e orientação jurídica.

Nesse cenário, o papel dos Tribunais de Contas precisa urgentemente ser revisto no sentido de se reforçar uma governança cooperativa do controle, com ênfase em ações orientativas, preventivas e pedagógicas. A função sancionatória deve ser reservada para casos evidentes de dolo, má-fé ou desvio de finalidade, e não para punir o exercício legítimo da discricionariedade administrativa. Somente assim será possível reverter o ciclo de medo e paralisia que compromete a eficiência da gestão pública.

2.3.2 O papel do Ministério Público

A atuação do Ministério Público como instância de controle externo é essencial para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis. No entanto, sua interferência na seara da Administração Pública, quando exercida com excesso de zelo ou com base em presunções não suficientemente fundamentadas, pode, inadvertidamente, fomentar o cenário do Direito Administrativo do medo.

Na prática, muitos gestores públicos desenvolvem aversão à tomada de decisões administrativas legítimas — especialmente aquelas que envolvem certa margem de discricionariedade — devido ao receio de serem alvos de investigações por parte do Ministério Público. Esse medo não se limita a casos de corrupção ou má-fé, mas se estende a atos praticados de boa-fé, com base em critérios técnicos, mas que posteriormente possam ser questionados com base em interpretações divergentes da norma. O simples fato de um agente público ser notificado ou chamado a prestar esclarecimentos pelo Ministério Público já gera reflexos negativos sobre sua disposição de inovar, contratar ou autorizar medidas administrativas que, embora legítimas, possam futuramente ser mal interpretadas.

Esse ambiente contribui para a chamada “administração defensiva”, em que o gestor prefere a omissão ou a procrastinação de decisões estratégicas, temendo que seus atos

sejam objeto de responsabilização pessoal. A figura do Ministério Público, nesses casos, acaba assumindo, mesmo que involuntariamente, um papel de intimidação institucional, especialmente quando atua com amplitude investigativa sobre atos administrativos sem considerar as complexidades do processo decisório, os limites operacionais da máquina pública e a boa-fé do gestor.

Nessa esteira, a atuação do Ministério Público no controle da Administração Pública, especialmente com base na já conhecida Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992), consolidou-se como um dos principais fatores de insegurança decisória dos gestores. O temor de que qualquer decisão possa ser judicializada e interpretada como improbidade tem contribuído para a paralisia administrativa e para o aprofundamento do Direito Administrativo do medo:

O segundo problema jurídico a ensejar estas disfunções da burocracia é que nosso ordenamento jurídico infraconstitucional deu azo para o controle externo brasileiro ser realizado em face de conceitos jurídicos indeterminados e flexíveis. Quase qualquer conduta do administrador público pode ser questionada quanto a sua juridicidade, possibilitando a interpretação e aplicação das normas jurídicas nos moldes fixados pelos órgãos de controle. Talvez o exemplo mais eloquente seja a Lei

8.429/92, a conhecida Lei de Improbidade Administrativa, que veio a municiar o Ministério Público com poderoso arsenal apto a realizar controle principiológico da Administração questionando qualquer decisão ou ato administrativo (Santos *et al.*, 2020, p. 79).

Embora a atuação do *Parquet* deva ser firme no combate a desvios, sua função institucional não pode se descolar dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica. Ao contrário do que se espera de um Estado que fomenta a inovação e a boa governança, esse tipo de postura promove a paralisia administrativa, prejudica a execução de políticas públicas e contribui para o esvaziamento da autonomia dos agentes públicos, os quais passam a atuar sob constante vigilância, mesmo quando imbuídos do interesse público.

2.4 Consequências da Paralisia Decisória na Administração Pública

A paralisia decisória na Administração Pública, intensificada pelo medo de responsabilização, não é um fenômeno neutro. Seus efeitos se desdobram diretamente sobre a capacidade do Estado de planejar, executar e entregar políticas públicas de forma eficaz. A aversão ao risco e a insegurança

jurídica acabam por afetar o desempenho institucional e a qualidade dos serviços oferecidos à população.

Além de comprometer a eficiência administrativa, a retração decisória gera barreiras à inovação, ao uso legítimo da discricionariedade técnica e à adoção de soluções criativas diante de problemas complexos. Gestores passam a evitar decisões que, embora necessárias e justificáveis, envolvam qualquer margem de interpretação normativa ou possibilidade de contestação posterior.

Os impactos dessa cultura de contenção são perceptíveis em diversas esferas da gestão pública, desde atrasos na implementação de políticas até prejuízos concretos na prestação de serviços essenciais. Por isso, torna-se fundamental compreender como essa paralisia se manifesta e quais dimensões da atividade administrativa ela afeta de maneira mais intensa.

2.4.1 O impacto na eficiência e na economicidade

A eficiência administrativa, princípio constitucional introduzido expressamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelece a obrigação de que a atividade

administrativa pública seja exercida com o máximo rendimento possível dos recursos públicos, tanto humanos quanto materiais. No entanto, quando a figura do gestor público é dominada pelo medo de ser responsabilizado por suas escolhas administrativas, a eficiência é uma das primeiras a ser comprometida. A tomada de decisão estratégica dá lugar a atitudes conservadoras e inertes, incapazes de gerar os resultados esperados.

Com receio de serem punidos por escolhas interpretadas de forma divergente por diferentes instâncias de controle, os gestores optam por postergar decisões ou evitá-las por completo. A morosidade passa a ser não um problema a ser combatido, mas um refúgio seguro. Essa insegurança decisória compromete, por exemplo, processos licitatórios essenciais, decisões de investimento público, contratações de serviços contínuos e até mesmo a gestão de pessoal. A lentidão, nesse contexto, não decorre da estrutura administrativa em si, mas do comportamento paralisante dos agentes responsáveis por conduzi-la.

A economicidade também sofre impactos significativos. A ausência de decisões oportunas pode levar a desperdício de recursos, seja por atrasos em obras, pela necessidade de contratações emergenciais, ou mesmo pela perda de repasses

financeiros decorrentes de omissões administrativas. A tentativa de se blindar contra possíveis sanções acaba gerando exatamente o oposto da racionalização do gasto público, pois não raramente a inércia leva a opções mais custosas no médio e longo prazo.

Portanto, o medo de errar, ainda que de boa-fé e com base em critérios técnicos razoáveis, tem gerado impactos diretos e mensuráveis na eficiência do Estado. A ausência de segurança jurídica sobre o que constitui infração ou decisão legítima empurra os gestores para uma zona de conforto disfuncional, na qual não se erra porque não se age — e, assim, não se entrega o que se espera da Administração Pública contemporânea.

2.4.2 Barreiras à inovação e ao uso da discricionariedade técnica

Em uma realidade administrativa que demanda agilidade, criatividade e capacidade de adaptação, a inovação se apresenta como fator estratégico. Contudo, na prática, o apagão das canetas tem imposto sérias barreiras ao exercício da inovação no setor público. O gestor que busca sair do caminho tradicional e propor soluções novas, mesmo dentro dos limites legais e com

respaldo técnico, frequentemente encontra-se tolhido pelo temor de interpretações divergentes e pela possibilidade de ser responsabilizado por decisões que escapam do modelo padronizado.

Esse cenário gera o esvaziamento da discricionariedade técnica, transformando um instrumento de racionalidade e autonomia administrativa em um risco pessoal. A discricionariedade — longe de significar arbítrio — é a capacidade legítima conferida ao gestor para escolher, entre opções legalmente válidas, aquela que melhor atende ao interesse público, considerando os elementos fáticos e contextuais da decisão. No entanto, quando a atuação do gestor passa a ser judicializada ou auditada de forma retroativa, com base em entendimentos não unívocos, o espaço para a inovação desaparece.

Nessa linha, o medo de responder por inovação legítima é agravado pela fragmentação dos entendimentos entre diferentes instâncias de controle. Aquilo que é tido como legal por uma auditoria interna pode ser interpretado como falha pelo Tribunal de Contas ou até mesmo como improbidade pelo Ministério Público. Com isso, o gestor passa a seguir fórmulas repetitivas, mesmo que ineficientes, em vez de propor soluções

com potencial transformador. Perde-se, assim, a oportunidade de qualificar políticas públicas e modernizar os serviços prestados à população.

Além disso, inibe-se o espírito empreendedor e reformista necessário para a evolução institucional. Projetos de governo que pretendem romper com estruturas ineficientes, atualizar modelos de gestão e implementar ferramentas digitais esbarram na cultura do medo e da autopreservação. A consequência é o reforço de práticas obsoletas e o distanciamento cada vez maior entre a Administração Pública e a sociedade que dela depende.

2.4.3 Riscos à prestação de serviços públicos essenciais

Talvez o efeito mais dramático da paralisia decisória recaia sobre os serviços públicos essenciais. O receio de responsabilização pode levar à omissão na adoção de medidas urgentes em áreas sensíveis, como saúde, educação, assistência social e segurança pública. Quando decisões são evitadas em contextos que demandam respostas rápidas e eficazes, o impacto sobre a população é imediato e profundo. Nesse contexto, o

apagão das canetas deixa de ser um fenômeno institucional para se tornar um problema social.

Situações em que um gestor evita renovar um contrato de fornecimento de medicamentos ou se abstém de licitar serviços de limpeza hospitalar por receio de possíveis apontamentos futuros têm se tornado comuns. Em muitos casos, os danos causados pela omissão são significativamente maiores do que aqueles que poderiam decorrer de uma eventual irregularidade formal. No entanto, a cultura de aversão ao risco reforça a lógica de “pecar por omissão”, em vez de agir com coragem e técnica em nome do interesse público.

Além disso, os prejuízos à prestação de serviços essenciais são mais severos para as populações vulneráveis. Nos municípios e regiões onde o poder público é o principal provedor de políticas sociais, a inação administrativa afeta diretamente o acesso à saúde, à educação básica, ao saneamento e à proteção social. O medo do gestor, nesse cenário, converte-se em sofrimento coletivo, pois a ausência de decisões provoca desassistência, negligência institucional e aumento da desigualdade.

Buscando elucidar os prejuízos práticos às políticas públicas pelo constante e iminente medo de responsabilização, Claudio Rozza leciona:

Uma punição descomedida (desproporcional), além de injusta e desumana, não chega a configurar antídoto legal necessário ao saneamento que pretende realizar. Tais punições, ao invés de promoverem a regularidade e o aperfeiçoamento do serviço público, chegam, em verdade, a produzir a sua ruína (Rozza, 2010, p. 58).

Por fim, a paralisação decisória afeta também a credibilidade das instituições públicas. Quando o cidadão percebe que o Estado falha em prestar serviços básicos por hesitação de seus agentes, consolida-se a desconfiança social, o descrédito nas instituições e o enfraquecimento do pacto democrático. Em um contexto republicano, no qual o gestor é o mediador entre os recursos públicos e as necessidades coletivas, a ausência de coragem decisória mina as bases do próprio Estado de Direito.

2.5 Caminhos para a superação do Direito Administrativo do medo

A superação do chamado Direito Administrativo do medo exige a adoção de estratégias jurídicas e institucionais que restabeleçam a confiança na atuação dos gestores públicos. Para tanto, é necessário um esforço coordenado para equilibrar os mecanismos de controle com a garantia de segurança jurídica e autonomia decisória, especialmente em contextos que demandam respostas rápidas e fundamentadas.

A busca por esse equilíbrio passa pelo fortalecimento de instrumentos normativos como a LINDB, pela valorização da integridade institucional e pelo investimento na capacitação técnica dos agentes públicos. Trata-se de criar um ambiente em que o gestor possa decidir com responsabilidade, mas sem medo paralisante, sabendo que há critérios objetivos de avaliação e respaldo institucional para decisões legítimas.

Neste sentido, é possível identificar alguns caminhos concretos que contribuem para a construção de uma cultura administrativa mais segura, eficiente e orientada ao interesse público. Esses caminhos são explorados a seguir.

2.5.1 Aplicação dos princípios da LINDB e da segurança jurídica

A superação Direito Administrativo do medo passa necessariamente pela aplicação coerente dos princípios consolidados na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente no que tange à responsabilização do agente público. O artigo 28 da LINDB estabeleceu um marco jurídico relevante ao dispor que o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas quando atuar com dolo ou erro grosseiro. Embora esse dispositivo, pela interpretação teleológica, tenha a intenção de afastar a responsabilização automática e permitir a análise qualificada da conduta do gestor, ele deixou uma lacuna interpretativa sobre o que se entenderia, concretamente, por “erro grosseiro”.

Essa omissão terminológica gerou insegurança jurídica e espaço para interpretações dissonantes por parte dos órgãos de controle, o que, em muitos casos, tem contribuído para o reforço de um cenário de temor entre os gestores públicos. A indefinição do que caracteriza um erro grosseiro colocava em risco a coerência da responsabilização, abrindo margem para que

condutas marcadas por complexidade técnica ou decisões tomadas em contextos de incerteza fossem equivocadamente enquadradas como irregularidades passíveis de punição. Essa realidade impõe obstáculos à tomada de decisão e ao exercício legítimo da função pública, comprometendo a efetividade das políticas públicas.

Foi apenas com a edição do Decreto Federal nº 9.830/2019 que se avançou significativamente na delimitação conceitual do erro grosseiro, suprimindo a lacuna normativa deixada pela redação original da LINDB. O artigo 12 do referido Decreto definiu o erro grosseiro como aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. Ademais, foram incluídos 8 parágrafos norteadores para as hipóteses de responsabilização do agente público. Vejamos *in verbis*:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. §

2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro. § 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público. § 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público. § 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo. § 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes. § 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo. § 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Nesse sentido, uma análise mais detida das diretrizes estabelecidas pelo Decreto Federal nº 9.830/2019 revela-se fundamental para o fortalecimento da segurança jurídica e da proteção institucional ao gestor público. A aplicação do conceito de erro grosseiro deve considerar as circunstâncias fáticas e

jurídicas que envolvem a conduta do agente, avaliando aspectos como a previsibilidade do resultado, a complexidade da decisão, os recursos disponíveis, a atuação em equipe, e a eventual existência de pareceres técnicos que embasaram a ação. Tais elementos são cruciais para afastar uma responsabilização automática, que desconsidera as nuances da gestão pública e os riscos inerentes à atuação administrativa.

Com notável inteligência e sensibilidade ao contexto da atuação administrativa, a Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Marianna Montebello Willeman, ao prolatar decisão em sede de processo de responsabilização, trouxe importantes parâmetros interpretativos voltados à aferição da conduta do agente público jurisdicionado da Corte. Em sua manifestação, foram estabelecidos quatro critérios objetivos que devem orientar a análise da responsabilização, reforçando a necessidade de se observar o dolo ou o erro grosseiro com base em elementos concretos e devidamente contextualizados. Tal posicionamento representa um avanço relevante na busca por maior segurança jurídica e racionalidade no controle externo da Administração Pública.

Há alguns critérios que podem ser utilizados para delimitar o conceito de erro grosseiro, em

especial, para se dizer que espécies de erro podem ser tolerados. O primeiro parâmetro para tanto é o atendimento a um grau mínimo de diligência na realização de uma decisão. Quanto mais intensa for a diligência do gestor na instrução de seu processo decisório, maior será o espaço de tolerância no cometimento de erros. O segundo parâmetro de análise diz respeito às específicas exigências do cargo ocupado. Quanto menos próximo for o erro das funções e conhecimentos exigidos para o cargo, maior será o espaço de tolerância jurídica ao erro. O parâmetro ora fixado também encontra respaldo expresso no artigo 22 da LINDB, sobre o qual se tratará adiante. O terceiro parâmetro para aferição da tolerabilidade do erro do administrador público é o grau de incerteza fática ou jurídica envolvida na decisão em questão. Quanto maior o nível de incerteza, maior também deve ser o espaço de tolerância ao cometimento de equívocos. A probabilidade da existência de erros é proporcional ao nível de incerteza da decisão administrativa a ser tomada. O quarto e último parâmetro útil à verificação da escusabilidade do erro é o grau de aderência da escolha realizada em relação aos dados coletados pelo administrador ao longo de seu processo decisório. Quanto mais coerente for a decisão em relação às informações obtidas, maior também deverá ser o espaço de tolerância ao cometimento de equívocos.²

A adoção desses quatro parâmetros pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro representa um marco

² Processo TCERJ nº 219.097-0/20, Acórdão TCERJ nº 104915/2022 | Conselheira Relatora Marianna Montebello Willerman. Julgado em 27 de junho de 2022.

relevante na consolidação de um modelo de responsabilização mais técnico, equilibrado e justo. Ao exigir a presença de norma clara, o dever funcional específico do agente, o nexo causal entre conduta e resultado e, principalmente, a demonstração de dolo ou erro grosseiro, a Corte afasta a responsabilização automática e subjetiva, privilegiando o exame criterioso do caso concreto. Trata-se de uma importante contribuição jurisprudencial ao esforço coletivo de superação do Direito Administrativo do medo, reforçando a necessidade de que os órgãos de controle atuem com parcimônia, previsibilidade e respeito aos limites da atuação discricionária dos gestores públicos. Esse modelo favorece não apenas a segurança jurídica e a proteção à boa-fé do agente, mas também a própria qualidade e continuidade das políticas públicas.

Dessa forma, a incorporação dos quatro parâmetros definidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, aliados às diretrizes da LINDB e ao Decreto Federal nº 9.830/2019, há uma contribuição para o fortalecimento à segurança jurídica, afastando punições automáticas e incentivando uma atuação administrativa baseada na boa-fé, diligência e razoabilidade. Assim, essas medidas contribuem diretamente para a superação do Direito Administrativo do

medo e para a construção de um ambiente institucional mais seguro e propício à inovação e à efetividade na gestão pública.

2.5.2 Fortalecimento da cultura da integridade e do apoio institucional ao gestor

Para além da revisão normativa, a superação do Direito Administrativo do medo passa pela consolidação de uma cultura organizacional baseada na integridade, confiança institucional e apoio técnico ao gestor. O problema da insegurança decisória não é apenas jurídico: ele é também cultural. Muitos órgãos públicos ainda operam sob a lógica do punitivismo, na qual o erro é visto como falha de caráter ou má-fé, e não como consequência natural da complexidade da gestão pública.

Nesse sentido, é essencial que as organizações públicas adotem políticas institucionais de incentivo à integridade propositiva. Isso inclui a criação de núcleos de assessoramento jurídico eficaz, com orientações prévias e vinculantes; a implantação de instâncias de deliberação colegiada para decisões críticas; e a promoção de práticas de registro e motivação das decisões administrativas que permitam demonstrar, de forma clara, a racionalidade técnica da conduta

do gestor. Assim, promove-se um ambiente institucional de confiança e segurança.

Outra medida estratégica é o fortalecimento das Corregedorias e Ouvidorias, não como instrumentos de punição imediata, mas como canais para orientação preventiva. Essas estruturas devem atuar pedagogicamente, auxiliando o servidor a tomar decisões melhores, com maior respaldo e menor exposição a riscos. O apoio institucional deve ser visível, constante e público, para que o servidor se sinta respaldado não apenas juridicamente, mas politicamente, em suas decisões técnicas.

Ao mesmo tempo, os Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e demais órgãos de controle precisam incorporar uma visão mais dialógica e pedagógica. A atuação punitiva deve ser reservada a casos efetivamente dolosos ou gravemente negligentes, conforme exige a LINDB. A função essencial desses órgãos deve ser a promoção da boa administração, e não a criação de barreiras psicológicas à tomada de decisão. O apoio institucional é, portanto, um fator determinante para restaurar a autoconfiança do gestor e a legitimidade do processo decisório na Administração Pública.

3 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os impactos do chamado Direito Administrativo do medo na atuação da Administração Pública, com foco no fenômeno conhecido como “apagão das canetas”. Partiu-se da hipótese de que a insegurança jurídica e o receio de responsabilização pessoal estariam entre os principais fatores inibidores da ação dos gestores públicos, comprometendo a eficiência e a continuidade das políticas públicas.

Ao longo do desenvolvimento, verificou-se que essa hipótese se confirma: o medo de sanções tem levado a uma retração generalizada dos agentes públicos, sobretudo diante de decisões que envolvem discricionariedade técnica, inovação administrativa ou atuação em contextos urgentes. Essa paralisia decisória decorre, em grande parte, da atuação excessivamente punitiva ou ambígua dos órgãos de controle, que muitas vezes ignoram o contexto fático e a boa-fé dos gestores.

Entre os resultados alcançados, destaca-se que os fundamentos constitucionais do controle e os princípios da Administração Pública, quando interpretados de forma equilibrada, não se opõem à autonomia decisória, mas devem

coexistir com ela. A aplicação dos artigos 20 e 28 da LINDB, aliada à normatização trazida pelo Decreto nº 9.830/2019 e à jurisprudência que limita a responsabilização aos casos de dolo ou erro grosseiro, se mostrou um caminho promissor para restaurar a segurança jurídica e proteger o gestor público que atua de forma legítima.

Foram também identificados elementos que contribuem para o agravamento da insegurança decisória, como a ambiguidade normativa, a sobreposição de controles e o excesso de responsabilizações sem critérios objetivos. A superação desse cenário exige não apenas reformas legais, mas também mudanças institucionais e culturais — com destaque para a valorização da capacitação técnica, da integridade, da razoabilidade e do apoio contínuo aos tomadores de decisão.

Conclui-se, portanto, que o enfrentamento do Direito Administrativo do medo demanda a construção de um ambiente institucional que una responsabilidade e proteção decisória, com base em regras claras e previsíveis. Esse equilíbrio é essencial para garantir uma Administração Pública mais eficiente, responsiva e orientada ao interesse público, sem que o gestor seja refém do temor permanente de sanções injustas. As reflexões aqui desenvolvidas abrem espaço para futuras

investigações sobre experiências concretas de superação desse problema, inclusive em âmbito comparado.

REFERÊNCIAS

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

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. Acesso em 02 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 1942.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, 2 jun. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos e atos relacionados com a pandemia de Covid-19*. ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, julgado em

20 e 21 de maio de 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/ba/barroso-mp-966.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. *Processo nº 219.097-0/2020*. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willerman. Sessão de 27 jun. 2022. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/acordao/30709/2024>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ROZZA, Cláudio. *Processo Administrativo Disciplinar & Comissões sob Encomenda*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SAMPAIO, Thyago Bezerra. *Controle na administração pública federal: do necessário diálogo institucional como mecanismo de mitigação da ineficiência e superação do Direito Administrativo do medo*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação) – Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/123456789/9022/1/Controle%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20federal%20-%20do%20necess%C3%A1rio%20di%C3%A1logo%20institucional%20como%20mecanismo%20de%20mitiga%C3%A7%C3%A3o%20da%20inefici%C3%Aancia%20e%20supera%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20administrativo%20do%20medo.pdf>. Acesso em: 01 maio 2025.

SANTOS, Helena Maria Lopes; CHAGAS, Maria Liduína das; MACHADO, Rogério; POLETO, Rogério; BASQUERTOTTO, Cláudio; SILVA, Franco; FERREIRA, Leandro de Oliveira; MOURA, Thiago R. S. *Direito Administrativo do Medo: fator de influência na inovação da Administração Pública? Gest. Contemp.*, v.12, n.1, p. 88-112, jun. 2022. Disponível em:

www.researchgate.net/publication/361590881_DIREITO_ADMINISTRATIVO_DO_MEDO_FATOR_DE_INFLUENCIA_NA_AINOVACAO_DA_ADMINISTRACAO_PUBLICA. Acesso em: 12 abr. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos: risco, medo e fuga da responsabilização*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/234522/PDPC1519-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em 15 abr. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Disponível em: www.researchgate.net/publication/361590881_DIREITO_ADMINISTRATIVO_DO_MEDO_FATOR_DE_INFLUENCIA_NA_AINOVACAO_DA_ADMINISTRACAO_PUBLICA. Acesso em 13 abr. 2025.

TCE-RJ participa do programa FGV Conhecimento sobre a Lei 14.133/2021. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, 2024. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/tce_rj_participa_de_mesa_redonda_na_fgv_sobre_os_novos_institutos_da_lei_141332021. Acesso em: 11 nov. 2025.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa Administração Pública no Brasil*. Tese de Doutorado (Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 360 f., Rio de Janeiro/RJ, 2016. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf. Acesso em 13 abr. 2025.

O uso da força policial sob a perspectiva dos Direitos Humanos: limites jurídicos e desafios da segurança pública no Brasil

Jonderson Guilherme de Oliveira Ribeiro

Graduado em Administração pela Universidade Pitágoras Unopar. MBA em Finanças Empresariais pela faculdade Alphaville. Graduando em Direito pela Faculdade Estácio de Sá. Graduando em Filosofia pela Universidade Federal de São João Del Rei. Especialista em Compliance, Falência e Recuperação de Empresas e Mentoria e Consultoria pelo Conselho Regional de Administração de Minas Gerais – CRA-MG.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7854-7458>
ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3923039252071936>
E-mail: admjonnguilha@gmail.com

Felipe José Dias Bicalho

Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia pela Universidade FUMEC. Especialista em Advocacia Criminal. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus. Advogado formado pela Universidade FUMEC

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8128-0889>
ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2015409161551523>
E-mail: felipe@diasbicalho.com

Douglas Eduardo Figueiredo Souza

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2022). Professor dos cursos de Direito das Faculdades FAC/FACIC de Curvelo/MG nas disciplinas de Direito Civil e Direitos Humanos (2014 até a presente data). Conciliador com formação do TJMG (2021). Capacitação em Compliance e Anticorrupção pela LEC® (2024). Pesquisador, Consultor Jurídico e Advogado, com atuação no ramo do Direito Civil.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4732-1229>
ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0396796256093241>
E-mail: douglasefigs@gmail.com

Data de recebimento: 08/11/2025

Data de aceitação: 18/11/2025

Data da publicação: 19/11/2025

RESUMO: A segurança pública, dever do Estado e direito fundamental, enfrenta no Brasil o desafio de compatibilizar o uso legítimo da força com a proteção dos direitos humanos. A persistência da violência institucional e da letalidade policial evidencia falhas nos mecanismos de controle e de responsabilização estatal. Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre segurança pública e direitos humanos, à luz das recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU). A pesquisa, de abordagem qualitativa e caráter descritivo, baseia-se em revisão bibliográfica e documental. Parte-se da hipótese de que a fragilidade das estruturas de controle e a permanência de práticas repressivas comprometem a legitimidade do Estado e a efetividade dos direitos fundamentais. Conclui-se que a consolidação de uma política de segurança pública democrática requer ações pautadas na legalidade, na dignidade humana e na responsabilização, tornando a ação estatal instrumento de proteção e não de violação.

PALAVRAS-CHAVE: segurança pública; direitos humanos; letalidade policial; dignidade humana; responsabilização estatal.

ENGLISH

TITLE: The use of police force from a Human Rights perspective: legal limits and challenges of public security in Brazil.

ABSTRACT: Public security, a duty of the State and a fundamental right, faces in Brazil the challenge of reconciling the legitimate use of force with the protection of human rights. The persistence of institutional violence and police lethality reveals shortcomings in control and accountability mechanisms. This article aims to analyze the relationship between public security and human rights in light of the recommendations of the United Nations (UN). The research, qualitative and descriptive in nature, is based on bibliographic and documentary review. It hypothesizes that weak control structures and the persistence of repressive practices undermine state legitimacy and the effectiveness of fundamental rights. It concludes that consolidating a democratic public security policy requires actions grounded in legality, human dignity, and accountability, making state action an instrument of protection rather than violation.

KEYWORDS: public security; human rights; police lethality; human dignity; state accountability.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Segurança pública no Estado Democrático de Direito – 2.1 Limites jurídicos da atuação policial – 2.2 Violência urbana, criminalidade e desafios da segurança pública no Brasil – 2.3 Letalidade policial e os Direitos Humanos – 3 Direitos Humanos no contexto jurídico brasileiro – 3.1 Tratados internacionais e a responsabilidade do Estado brasileiro na proteção dos Direitos Humanos – 3.2 Recomendações da ONU sobre a atividade policial no Brasil – 4 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública, enquanto dever do Estado e direito fundamental de todos, representa um dos pilares do Estado Democrático de Direito e está intrinsecamente vinculada à proteção dos direitos humanos. Sua função vai além do combate à criminalidade, abrangendo a promoção da paz social, a defesa da vida e o respeito à dignidade da pessoa humana. No entanto, o cenário brasileiro ainda revela desafios significativos, como o uso desproporcional da força, a letalidade policial e a fragilidade dos mecanismos de controle, que comprometem a efetividade dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição e pelos tratados internacionais ratificados pelo país.

O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre segurança pública e direitos humanos no contexto brasileiro, destacando a necessidade de compatibilizar a atuação estatal com os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da dignidade humana. Para tanto, utiliza-se metodologia qualitativa e natureza descritiva, com base em revisão bibliográfica e documental de autores e organismos nacionais e internacionais que discutem o tema sob a ótica jurídica e social.

Reconhece-se, entretanto, que a complexidade da temática impõe limites à pesquisa, especialmente quanto à diversidade de

fatores políticos, culturais e institucionais envolvidos. Dessa forma, o estudo concentra-se na análise normativa e nas recomendações formuladas pela Organização das Nações Unidas, que visam o fortalecimento de políticas de segurança pública pautadas nos direitos humanos.

Como proposição central, defende-se que a consolidação de uma política de segurança efetivamente democrática depende da subordinação do poder coercitivo do Estado aos valores da vida, da liberdade e da justiça. Assim, a segurança pública deve ser concebida como instrumento de proteção da cidadania e de concretização dos direitos humanos, e não como mecanismo de repressão ou exclusão social.

2 SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A segurança pública configura um dos alicerces fundamentais do Estado Democrático de Direito, sendo elemento indispensável para a efetivação dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal do Brasil (Moraes, 2023). Sua função ultrapassa o simples enfrentamento da criminalidade, abrangendo também a manutenção da ordem social, a prevenção de situações de conflito e a proteção da dignidade da pessoa humana, reconhecida como valor máximo do ordenamento jurídico (Santos, 2023).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou essa concepção ao dispor, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida com o objetivo de preservar a ordem pública e a integridade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988). O referido dispositivo estabelece que a segurança pública possui natureza jurídica híbrida: é, ao mesmo tempo, dever estatal e direito coletivo, impondo ao poder público a implementação de políticas eficientes e pautadas nos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da igualdade.

O modelo constitucional instituído em 1988 rompeu com estruturas autoritárias anteriores e inaugurou uma concepção cidadã e protetiva de segurança pública, alinhada aos valores democráticos e à proteção dos direitos humanos (Bonavides, 2021). Entretanto, a efetivação desse ideal ainda enfrenta obstáculos estruturais e culturais.

Teza (2021) destaca que a violência exercida pelo Estado mantém um caráter seletivo, atingindo de forma mais intensa grupos vulneráveis, como jovens negros e pessoas em situação de pobreza, evidenciando a contradição entre o discurso jurídico e a execução concreta das políticas públicas. Canotilho (2003), por sua vez, já afirmava que a segurança pública deve ser interpretada como função essencial do Estado voltada à preservação da paz social e à garantia dos direitos fundamentais.

Ademais, Ferrajoli (2002) ressalta que a legitimidade da ação estatal não se apoia no poder de coerção, mas na observância dos limites constitucionais que orientam e condicionam o uso da força, reconhecendo que o poder público somente é legítimo quando atua dentro da legalidade e tem a dignidade humana como finalidade maior de sua intervenção.

Sob o ponto de vista jurídico, a ordem pública representa o equilíbrio social necessário ao pleno exercício das liberdades individuais e coletivas, cabendo às forças de segurança sua manutenção, mediante o exercício do poder de polícia estatal (Mello, 2019). Esse poder traduz a prerrogativa administrativa de impor restrições ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse público, desde que respeitados os parâmetros constitucionais e legais.

De acordo com Di Pietro (2020), o poder de polícia consiste na atividade administrativa que limita direitos particulares em prol do interesse coletivo, sempre sujeita ao controle jurídico e à observância dos princípios que regem a Administração Pública. Mello (2019) complementa essa compreensão ao afirmar que tal poder representa a faculdade do Estado de condicionar ou restringir liberdades individuais por meio de medidas preventivas ou repressivas, sempre subordinadas à legalidade e direcionadas à proteção do bem comum.

A legitimidade do exercício da autoridade estatal está, portanto, vinculada ao respeito à lei e aos princípios constitucionais

que delimitam a atuação administrativa. Para Telles Júnior (1985), a relação entre liberdade e autoridade deve ser equilibrada, competindo à norma jurídica atuar como mediadora e limitadora, de modo a impedir que o poder se sobreponha ao direito.

A segurança pública deve ser compreendida como atividade administrativa essencial à garantia da ordem e da paz social, e não apenas como instrumento de repressão (Ferrajoli, 2002). Em uma sociedade democrática, o uso da força pública só se justifica quando estiverem em conformidade com a lei, de forma proporcional e voltada à defesa dos direitos humanos. É nesse equilíbrio que reside a verdadeira legitimidade da segurança pública e a concretização de seus princípios em uma ordem democrática.

2.1 Limites jurídicos da atuação policial

O período do regime militar brasileiro, entre 1964 e 1985, deixou marcas profundas na forma como a sociedade passou a compreender a atuação das forças policiais (Teza, 2021). A vinculação histórica entre polícia e repressão institucional consolidou uma imagem de autoritarismo que, por muito tempo, comprometeu a legitimidade social das instituições de segurança (Lima; Bueno; Mingardi, 2016).

Com a promulgação da Constituição de 1988, iniciou-se um processo de reconstrução desse conceito, conferindo à função policial

um novo significado, orientado pelos valores democráticos e pelos direitos humanos. A partir de então, a autoridade pública passou a ser concebida como instrumento de proteção e promoção da dignidade humana, e não mais como mero exercício coercitivo do poder estatal (Lima; Bueno; Mingardi, 2016).

Nesse cenário, a Polícia Militar, enquanto representante visível da autoridade pública, assume a responsabilidade de equilibrar a imposição da lei com a preservação das liberdades individuais. Sua atuação deve estar pautada na legalidade e na observância dos princípios da justiça e da dignidade da pessoa humana, de modo que a força empregada jamais se afaste de sua finalidade constitucional (Teza, 2021).

Para Godinho (2013), a atividade policial militar possui, portanto, uma natureza funcional dupla. De um lado, cumpre o dever de agir de forma imediata diante de condutas ilícitas ou situações que ameacem a ordem pública. De outro, exerce a missão preventiva, voltada à construção de uma cultura de paz, à mediação de conflitos e à aproximação com a comunidade. Para o autor, essa dualidade impõe aos agentes de segurança não apenas preparo técnico e domínio operacional, mas também equilíbrio emocional e formação ética sólida, garantindo que o uso da força seja excepcional, proporcional e juridicamente controlado.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de mecanismos destinados a assegurar que a atuação policial ocorra dentro de

parâmetros legítimos (Santos, 2023). Como exemplo, o Estatuto das Polícias Militares define direitos, deveres e prerrogativas funcionais dos agentes, estabelecendo normas de conduta e limites institucionais. Paralelamente, a Lei nº 13.869, de 2019, que disciplina os crimes de abuso de autoridade, reforça a responsabilidade administrativa e penal dos agentes públicos e institui limites objetivos ao uso da força, assegurando que a atuação estatal permaneça subordinada aos princípios da legalidade e da dignidade humana (Brasil, 2019).

Nesse mesmo sentido, Teza (2021) ressalta que, nas sociedades democráticas, o papel da polícia deve ir além da simples repressão ao crime, voltando-se também à preservação das liberdades públicas e à construção de um ambiente social pacífico e cooperativo.

Dessa forma, compreende-se que a legitimidade da atuação policial é resultado de um processo contínuo, sustentado pela confiança da população, pela transparência institucional e pelo respeito aos princípios da justiça procedimental. O fortalecimento dessa legitimidade constitui condição indispensável para o aprimoramento da segurança pública e para a consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática, na qual o uso da força se encontra submetido à supremacia do direito e à proteção da cidadania (Lima; Bueno; Mingardi, 2016).

Nessa perspectiva, a força policial deve ser entendida como instrumento de tutela social e de concretização dos valores do Estado Democrático de Direito. Sua legitimidade decorre da vinculação entre

a ação estatal e o interesse público, bem como da observância rigorosa das garantias constitucionais que delimitam o poder e asseguram o respeito à pessoa humana (Teza, 2021).

2.2 Violência urbana, criminalidade e desafios da segurança pública no Brasil

A violência urbana representa uma das expressões mais críticas da desorganização social e da fragilidade institucional do Estado contemporâneo (Zaluar, 2004). No contexto brasileiro, sua complexidade decorre da convergência entre desigualdade socioeconômica, carências estruturais na administração pública e deficiências históricas nas políticas de segurança (Pinheiro, 1997).

Os crimes classificados como violentos, como homicídios, estupros, roubos e sequestros, não podem ser analisados exclusivamente sob a ótica penal. Tais condutas expressam, de forma mais ampla, uma crise de legitimidade das instituições e a fragilidade dos mecanismos de governança pública. Para Silva (2004), o aumento da violência reflete o enfraquecimento das formas de controle social, tanto institucionais quanto comunitárias, evidenciando a incapacidade do Estado de formular políticas articuladas em cooperação com a sociedade civil.

A violência, portanto, não deve ser compreendida como fenômeno isolado, mas como resultado de um conjunto de fatores

interdependentes (Waiselfisz, 2016). Entre esses fatores, destacam-se as desigualdades sociais persistentes, a ausência de políticas inclusivas e o desgaste das instituições responsáveis pela regulação e pelo controle social. A expansão desordenada das cidades e o adensamento populacional nas periferias, desprovidas de infraestrutura adequada, deram origem a territórios marcados pela frágil presença estatal e pela precariedade dos serviços públicos essenciais (Lima; Bueno; Mingardi, 2016).

Corrêa e Lobo (2019) apontam que esses espaços desassistidos se tornam áreas vulneráveis à influência de grupos criminosos, que acabam exercendo formas de poder paralelo, impondo regras próprias e mecanismos próprios de controle social. Essa realidade é agravada pela ineficiência do Estado em prover serviços básicos, perpetuando o ciclo de exclusão, pobreza e insegurança.

Em paralelo, Cano (2006) observa que, no Brasil, as políticas públicas de segurança têm sido orientadas, historicamente, por ações imediatistas e de caráter predominantemente repressivo. Essa postura, baseada na lógica do enfrentamento direto, reflete a permanência de uma cultura autoritária na gestão da segurança pública, na qual o uso da força prevalece sobre a prevenção e o planejamento estratégico. Como destaca Beato (2008), a falta de continuidade e de avaliação técnica das políticas implementadas impede avanços consistentes e reforça a percepção de ineficiência estatal.

Nesse viés, Ramão e Wadi (2010) ressaltam que a criminalidade tende a diminuir em contextos urbanos onde há maior acesso à educação, cultura, lazer e serviços públicos de qualidade. Essa constatação demonstra que a segurança pública não deve ser compreendida de forma isolada, mas como política multidimensional, exigindo articulação entre as esferas social, econômica e territorial.

Dessa forma, a atuação estatal deve ir além da contenção do crime, direcionando-se também à promoção de direitos e à consolidação da confiança social nas instituições (Bayley, 2006). A redução da violência depende de políticas de longo prazo, sustentadas pela prevenção, pela participação comunitária e pela valorização da cidadania. Beato (2008) reforça essa perspectiva ao afirmar que o enfrentamento da criminalidade ultrapassa o campo policial, configurando uma tarefa coletiva que envolve planejamento urbano, inclusão social e fortalecimento do vínculo entre Estado e sociedade.

Assim, como destaca Arantes (2007), a criminalidade violenta não deve ser entendida apenas como questão de segurança pública, mas como reflexo das disfunções estruturais do próprio Estado. Superar esse cenário requer a construção de uma cultura institucional orientada pela legalidade democrática, na qual repressão e prevenção caminhem em conjunto com o respeito aos direitos humanos. Somente sob essa perspectiva é possível restaurar a legitimidade da ação estatal e consolidar um modelo de segurança pública coerente com os princípios constitucionais que regem o Estado de Direito.

2.3 Letalidade policial e os Direitos Humanos

A letalidade policial constitui uma das manifestações mais severas da violência institucional no Brasil e expressa um evidente paradoxo entre o dever estatal de proteger a vida e a continuidade de práticas que resultam em sua violação (Lima; Bueno; Mingardi, 2016). De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o país registrou, no ano de 2024, um total de 6.243 mortes decorrentes de intervenções policiais. A taxa nacional foi de 2,9 mortes para cada 100 mil habitantes, representando 14,1% de todas as mortes violentas intencionais registradas no período (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025, p. 52–53).

A pesquisa realizada pelo Fórum demonstra que apesar de uma leve redução em comparação ao ano anterior, o Brasil ainda figura entre as nações com maior número absoluto de vítimas fatais em ações policiais. Esses dados evidenciam que a letalidade policial permanece como grave problema de direitos humanos e constitui desafio constante às políticas públicas de segurança, exigindo mecanismos efetivos de controle institucional e responsabilização dos agentes que ultrapassam os limites legais no uso da força.

Os levantamentos demonstram que a maior parte dessas mortes ocorre em áreas periféricas e favelas, marcadas por intensa

vulnerabilidade social, onde a população é majoritariamente composta por jovens negros. Nessas regiões, a presença estatal costuma ocorrer quase exclusivamente por meio da força policial, contribuindo para a consolidação de estigmas de criminalização da pobreza e de seletividade racial na ação repressiva.

Para Lima, Bueno e Mingardi (2016), a violência policial decorre de uma herança histórica que associa determinados grupos sociais à ideia de ameaça à ordem, legitimando, sob essa perspectiva, o uso desproporcional da força. Assim, a letalidade não deve ser entendida como resultado de eventos isolados, mas como expressão de um padrão estrutural de atuação que reproduz desigualdades e alimenta o racismo institucional presente nas práticas estatais de controle social.

Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025), o estado de Minas Gerais apresentou crescimento de 45,5% na taxa de letalidade policial entre 2023 e 2024, totalizando 200 mortes por intervenção de agentes de segurança, o que corresponde a 6,2% de todas as mortes violentas registradas no período (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025, p. 67).

Esse aumento, contrário à tendência de redução observada em outras regiões do país, evidencia que a violência estatal não se limita a contextos específicos, mas se distribui de forma desigual entre as unidades da federação. Tal cenário revela fragilidades nos

mecanismos de controle interno das corporações e limitações na atuação fiscalizatória dos órgãos do sistema de justiça.

A análise do fenômeno sob a ótica dos direitos humanos demonstra que o uso excessivo da força ultrapassa a dimensão meramente operacional, evidenciando traços de um modelo de segurança pública orientado pela lógica da repressão. O emprego letal da força, quando dissociado de controle e transparência, compromete a legitimidade do Estado e acentua a desconfiança social nas instituições, aprofundando o ciclo de violência e exclusão (Zaluar, 2004).

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, ajuizada em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro, representa marco jurídico relevante no enfrentamento da letalidade policial. A ação surgiu no contexto do Estado do Rio de Janeiro, em razão dos elevados índices de mortes decorrentes de operações em favelas, buscando assegurar a efetividade de preceitos constitucionais como o direito à vida, à segurança e à dignidade da pessoa humana (Brasil, Brasil, STF, ADPF 635, 2020).

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a gravidade da matéria, determinou a adoção de medidas concretas voltadas à redução da letalidade, entre elas a elaboração de planos de ação, o aprimoramento do controle do uso da força, a publicidade dos dados e a proteção das populações que vivem em áreas vulneráveis (Brasil, STF, ADPF 635, 2020).

Embora tenha sido proposta diante da realidade fluminense, a decisão proferida na ADPF 635 possui alcance nacional. O Supremo Tribunal Federal enfatizou que os princípios nela estabelecidos devem orientar a conduta de todas as unidades federativas, consolidando parâmetros obrigatórios para o uso legítimo da força e reafirmando a primazia dos direitos humanos sobre práticas de segurança exclusivamente repressivas. A decisão, portanto, institui diretrizes fundamentais para limitar a ação policial em todo o território brasileiro.

Eventos recentes evidenciam a continuidade dessa problemática. Em outubro de 2025, o Estado do Rio de Janeiro registrou a operação mais letal de sua história, com 121 mortes e 113 prisões nas comunidades do Alemão e da Penha, na zona norte da capital. Conforme noticiado pelo portal G1, cerca de 2.500 agentes participaram da intervenção, que resultou em confrontos intensos e graves violações de direitos (Freire, 2025). O episódio expôs os riscos de operações de grande porte em áreas densamente povoadas, nas quais o uso desmedido da força coloca em risco a vida de civis e contraria os princípios constitucionais que orientam a atuação estatal.

A persistência de ações policiais com altos índices de letalidade revela que o enfrentamento da criminalidade vem sendo conduzido sob uma ótica militarizada, centrada na eliminação do inimigo e não na prevenção social do crime. Essa estratégia, além de pouco eficaz na redução da violência, produz impactos sociais graves,

ampliando a desconfiança da população e comprometendo a legitimidade das instituições responsáveis pela segurança pública.

Para que o Estado exerça legitimamente o poder de coerção, é indispensável que o uso da força esteja limitado pelos princípios da legalidade, da necessidade e da proporcionalidade, fundamentos reconhecidos tanto pelo ordenamento jurídico nacional quanto pelos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil (Bobbio, 1992).

A letalidade policial, portanto, deve ser compreendida como reflexo de falhas estruturais das políticas públicas de segurança e da insuficiência dos mecanismos de controle externo, especialmente aqueles sob responsabilidade do Ministério Público, órgão constitucionalmente encarregado de fiscalizar a atividade policial e assegurar que ela ocorra dentro dos marcos da legalidade e da proteção aos direitos fundamentais. Assim, conforme destaca Beato (2008), o controle efetivo da letalidade é condição essencial para o fortalecimento de uma segurança pública democrática, fundada na preservação da vida e na concretização da justiça social.

3 DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO

Os direitos humanos representam o resultado de um longo processo histórico de consolidação da liberdade e de contenção das

práticas arbitrárias de poder (Ramos, 2014). Ademais, de acordo com Bobbio (2014), a trajetória desses direitos acompanha o desenvolvimento moral e político das sociedades, pois cada etapa de sua construção expressa a ampliação do reconhecimento da dignidade humana diante das relações de dominação e desigualdade.

Nessa linha, Rosas (1995) assinala que os direitos humanos não constituem um conjunto fixo e imutável, mas configuram-se como estruturas dinâmicas, permanentemente influenciadas pelas transformações sociais, culturais e políticas. Ramos (2014) complementa que tais direitos são prerrogativas indispensáveis para assegurar uma vida digna, a liberdade e a igualdade, sendo constantemente ampliados na medida em que novas situações e demandas emergem no contexto histórico e social.

Nesse viés, para Piovesan (2013), o debate contemporâneo acerca dos direitos humanos consolidou-se após as graves violações cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, as quais revelaram a necessidade de se estabelecer uma ordem internacional fundamentada em valores éticos universais. Nesse cenário, Ramos (2014) destaca que a fundação da Organização das Nações Unidas, em 1945, e a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, simbolizaram o início de uma nova etapa na institucionalização desses direitos. Lafer (1995), por sua vez, observa que tal marco histórico reafirmou a dignidade humana como o eixo central da paz, da justiça e da democracia no plano global.

Sob a perspectiva jurídica, Ramos (2014) atribui aos direitos humanos uma função dupla. A primeira é de natureza social, impondo ao Estado e à coletividade o dever de criar condições que assegurem uma existência digna a todos. A segunda, de caráter liberal, atua como limite ao poder estatal, garantindo proteção ao indivíduo contra o arbítrio. O autor identifica ainda quatro características essenciais que sustentam a legitimidade universal desses direitos: a universalidade, a essencialidade, a superioridade normativa e a reciprocidade, fundamentos que reforçam sua eficácia e obrigatoriedade em nível interno e internacional.

Com base nesses valores, a segurança pública passou a ser reconhecida como um direito fundamental, cabendo ao Estado assegurar sua efetivação. A atuação policial, nesse contexto, deve observar rigorosamente os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, a fim de que o uso da força ocorra de forma restrita, controlada e dentro dos parâmetros éticos e jurídicos que legitimam a autoridade pública.

Bobbio (2014) ressalta que o respeito à dignidade humana constitui o alicerce moral e jurídico do Estado Democrático de Direito, orientando toda a estrutura normativa e institucional. Piovesan (2013) destaca que, no âmbito internacional, os tratados e convenções de direitos humanos reforçam padrões universais de proteção, enquanto, no plano interno, a Constituição Federal de 1988 confere plena eficácia a esses princípios.

Assim, a legitimidade do poder público e a estabilidade da ordem democrática dependem diretamente da observância e da promoção dos direitos humanos, que se afirmam como condição essencial para o fortalecimento da confiança social e a consolidação do Estado de Direito.

3.1 Tratados internacionais e a responsabilidade do estado brasileiro na proteção dos Direitos Humanos

A consolidação dos tratados internacionais de direitos humanos representa um marco essencial na limitação do poder estatal e na afirmação da dignidade humana como princípio universal (Guerra, 2020). De acordo com o autor, após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, iniciou-se um movimento internacional voltado à criação de mecanismos jurídicos destinados à proteção da vida e à responsabilização dos Estados diante de violações graves. O autor também observa que esse período correspondeu a uma fase legislativa importante conduzida pelas Nações Unidas, na qual valores éticos como liberdade e dignidade passaram a adquirir força obrigatória no cenário jurídico internacional.

No que diz respeito ao uso da força por agentes públicos, a regulação internacional se estruturou a partir de três instrumentos formulados pela Organização das Nações Unidas: o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, de

1979, os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código, de 1989, e os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo, de 1990. No Brasil, essas diretrizes foram incorporadas ao ordenamento jurídico por meio da Lei nº 13.060 de 2014 e da Portaria Interministerial nº 4.226 de 2010, que estabeleceram parâmetros para o emprego progressivo e proporcional da força nas ações policiais (Guerra, 2020).

Entre os tratados de maior relevância nesse campo, destaca-se o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, ratificado pelo Brasil em 1992. Esse documento reconhece a inviolabilidade do direito à vida e determina que o uso da força deve obedecer aos princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade (Ramos, 2014). O autor destaca que a adesão do Brasil ao pacto impôs ao Estado o dever de adotar medidas eficazes para prevenir execuções extrajudiciais e assegurar a integridade física e moral das pessoas sob sua jurisdição.

De modo complementar, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1989, reafirmou a proibição absoluta de qualquer forma de violência física ou psicológica. Esse tratado obriga os Estados a prevenirem, investigar e punir atos de tortura, afastando qualquer justificativa baseada em segurança pública, estado de necessidade ou cumprimento de ordens superiores (Ramos, 2014). Para o autor, o caráter vinculante

da convenção impede que a soberania nacional seja utilizada como fundamento para afastar a responsabilidade internacional do Estado em situações de omissão ou conivência diante de abusos cometidos por seus agentes.

Em âmbito regional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, estruturou um sistema de proteção obrigatório no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Guerra (2020) afirma que esse tratado assegura direitos como a vida, a integridade pessoal e as garantias judiciais, impondo aos Estados o dever de prevenir, investigar e punir violações cometidas por seus representantes. A convenção também instituiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos, responsável por julgar descumprimentos e determinar medidas reparatórias.

Apesar da adesão brasileira a esses instrumentos, decisões recentes da Corte Interamericana indicam que práticas incompatíveis com os padrões internacionais ainda persistem. No Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, julgado em 2017, o tribunal reconheceu a responsabilidade do Estado por duas operações policiais realizadas no Rio de Janeiro, em 1994 e 1995, que resultaram em 26 mortes e em episódios de violência sexual contra adolescentes. A Corte concluiu que houve violações aos direitos à vida, à integridade física e às garantias judiciais, determinando a reabertura das investigações, o atendimento psicológico às famílias atingidas e a adoção de políticas

públicas voltadas à redução da letalidade policial (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Favela Nova Brasília, 2017).

Situação semelhante foi identificada no Caso Honorato vs. Brasil, julgado em 2023 e relacionado à Operação Castelinho, realizada pela Polícia Militar de São Paulo em 2002, que provocou a morte de 12 pessoas. A Corte verificou uso desproporcional da força e ausência de apurações independentes, caracterizando violação aos direitos à vida e ao devido processo legal. Entre as medidas reparatórias determinadas estão a implementação de câmeras corporais, mecanismos de rastreamento de viaturas, afastamento preventivo de agentes envolvidos em mortes e o fortalecimento do controle externo exercido pelo Ministério Público sobre a atividade policial (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2023). Tais decisões evidenciam a distância entre os compromissos assumidos pelo Brasil e a prática cotidiana de suas instituições de segurança pública.

Para Ramos (2014), o descumprimento das obrigações previstas nos tratados de direitos humanos configura violação do princípio da boa-fé internacional e gera responsabilidade objetiva do Estado pelos atos ilícitos de seus agentes. Essa responsabilidade possui dimensão não apenas punitiva, mas também pedagógica, impondo ao Estado o dever de reformar suas estruturas e implementar políticas públicas eficazes para prevenir novas violações.

Assim, tratados e convenções internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e a Convenção Americana de Direitos Humanos, compõem a base normativa que orienta a atuação estatal na área da segurança pública. Esses instrumentos reafirmam que o uso da força deve ser sempre subordinado à preservação da vida e à proteção da dignidade humana, fundamentos indispensáveis ao Estado Democrático de Direito. A efetiva observância dessas normas é essencial para que o Brasil supere práticas de caráter repressivo e consolide um modelo de segurança pautado pela legalidade, pela transparência e pela garantia plena dos direitos humanos.

3.2 Recomendações da ONU sobre a atividade policial no BRASIL

A recorrência de abusos praticados por agentes públicos revela o desequilíbrio entre o poder coercitivo do Estado e a efetividade das garantias fundamentais previstas na Constituição Federal do Brasil (Piovesan. 2013). A insuficiência de instrumentos de controle e a persistência da impunidade institucional favorecem a perpetuação de uma cultura de violência e arbitrariedade, incompatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito e com os valores consagrados na ordem jurídica internacional.

De acordo com relatórios recentes do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2023), o Brasil figura entre

os países com maiores índices de mortes decorrentes de ações policiais, demonstrando o descompasso entre o discurso estatal de proteção à vida e a prática cotidiana das instituições de segurança pública (*United Nations*, 2024). Essa realidade evidencia que o poder de coerção estatal, quando exercido sem fiscalização efetiva, converte-se em instrumento de violação sistemática dos direitos humanos.

Nesse panorama, a Organização das Nações Unidas tem reiteradamente chamado atenção para a necessidade de reformulação estrutural das forças de segurança brasileiras, de modo que sua atuação se harmonize com os parâmetros internacionais de respeito à dignidade humana. Nesse contexto, as relatorias especiais da ONU, ao longo das últimas décadas, têm produzido diagnósticos consistentes sobre o uso desmedido da força e a seletividade das vítimas, destacando a vulnerabilidade de jovens negros e pessoas em situação de pobreza.

Entre os principais documentos, merecem destaque os relatórios elaborados por Nigel Rodley (2001) e Hina Jilani (2006). Esses estudos apontam que o padrão de violência institucional no Brasil está profundamente associado à ausência de controle civil sobre as forças policiais e à naturalização da repressão em contextos de desigualdade social.

O relatório de Rodley (2001) tem especial relevância, pois propõe a criação de órgãos independentes de investigação para apurar denúncias de tortura e de maus-tratos praticados por agentes do

Estado. O relator observou que tais práticas ocorrem, com frequência, nas fases iniciais da detenção, atingindo de forma desproporcional pessoas pobres e marginalizadas, o que reforça o caráter seletivo e discriminatório da violência institucional (Rodley, 2001).

Essas recomendações reafirmam o dever jurídico do Estado brasileiro de prevenir, investigar e punir todas as formas de violação aos direitos humanos, substituindo a lógica repressiva por uma política de segurança pública orientada pelos princípios da legalidade, da transparência e da dignidade da pessoa humana. Tais valores constituem a base para a consolidação de uma cultura democrática e cidadã, na qual o uso da força estatal deve sempre estar subordinado ao respeito à vida e à proteção dos direitos fundamentais:

166. (...) A prática da tortura pode ser encontrada em todas as fases de detenção: prisão, detenção preliminar, outras formas de prisão provisória, bem como em penitenciárias e instituições destinadas a menores infratores. Ela não acontece com todos ou em todo o lugar; ela principalmente ocorre com infratores pobres e negros envolvidos em pequenos delitos ou na distribuição de pequena escala de drogas. E ela acontece nas delegacias e nas instituições de detenção, nas quais tais infratores transitam (...) (Rodley, 2001, p. 29). (Grifo nosso)

Em consonância com essas análises, a Relatoria Especial sobre Defensores de Direitos Humanos, conduzida por Hina Jilani (2006), ressaltou que a criminalização de movimentos sociais e de lideranças comunitárias contribui para a perpetuação da violência

estrutural no país. Segundo a relatora, indivíduos e organizações que denunciam abusos policiais, execuções extrajudiciais e violações de direitos coletivos frequentemente se tornam alvos de ameaças, intimidações e retaliações, o que fragiliza o exercício democrático e restringe o direito fundamental de resistência e participação política (Jilani, 2006).

Diante desse cenário, a Organização das Nações Unidas recomendou ao Estado brasileiro a implementação de mecanismos autônomos e imparciais de proteção e investigação, com a finalidade de garantir a responsabilização efetiva de agentes públicos envolvidos em atos de abuso e de assegurar a integridade física e moral de defensores de direitos humanos (Jilani, 2006). A ONU também advertiu que o uso desproporcional da força em manifestações sociais e em conflitos fundiários configura grave violação dos direitos humanos, exigindo reformas estruturais nos sistemas de controle estatal e ampliação do acesso à justiça para as populações atingidas. Observa-se:

105. A revisão dos mecanismos existentes de vigilância e os de responsabilidade do aparato de segurança do Estado, em particular, a polícia militar do Estado, é fortemente necessária. Há uma falta geral de confiança na competência, na vigilância e na independência dos mecanismos existentes.

106. Há a necessidade de um mecanismo especial para receber queixas e investigar as violações dos direitos dos defensores, incluindo a investigação da conduta das agências de aplicação da lei em policiar manifestações públicas. A Secretaria Especial de

Direitos Humanos pode construir uma estrutura apropriada para tal mecanismo (Jilani, 2006, p. 20).

Ademais, a Relatoria Especial das Nações Unidas sobre Tortura, sob a coordenação de Nigel Rodley (2001), evidenciou um cenário persistente de violações graves cometidas por agentes de segurança pública no Brasil, marcado pela ausência de mecanismos eficazes de controle e fiscalização das ações estatais. O relator constatou que a prática da tortura permanece recorrente, especialmente nas fases iniciais da detenção e durante a prisão provisória, afetando de modo desproporcional pessoas negras, pobres e socialmente vulneráveis. Em muitos casos, essas condutas resultam em mortes sob custódia do Estado, configurando afronta direta aos direitos à vida e à integridade física (Rodley, 2001).

As observações formuladas por Rodley foram posteriormente reforçadas por Asma Jahangir em 2004 e Philip Alston em 2008, que destacaram a fragilidade dos processos investigativos e a ausência de autonomia das instâncias responsáveis pela apuração das denúncias.

Segundo os relatores, a dependência hierárquica entre os órgãos de controle e as corporações policiais cria um ambiente de impunidade e compromete a imparcialidade das investigações. As relatorias também apontaram a estrutura dual das polícias brasileiras civil e militar e a competência da Justiça Militar para julgar crimes cometidos por policiais contra civis como obstáculos à efetividade da justiça e à proteção dos direitos humanos.

Diante desse panorama, a Organização das Nações Unidas recomendou ao Estado brasileiro a criação de mecanismos autônomos de investigação e fiscalização, dotados de independência funcional e transparência institucional. Sugeriu, ainda, o fortalecimento do controle civil sobre as forças de segurança e a transferência da competência para julgamento de crimes cometidos por policiais contra civis à Justiça Comum.

Tais medidas, segundo as recomendações internacionais, são essenciais para assegurar a responsabilização efetiva dos agentes públicos e garantir a conformidade das práticas estatais com os princípios da legalidade, da dignidade humana e da proteção integral dos direitos fundamentais. Destaca-se:

13. As investigações de crimes cometidos por policiais não deveriam estar sob a autoridade da própria polícia. Em princípio, um órgão independente, dotado de seus próprios recursos de investigação e de um mínimo de pessoal – o Ministério Público – deveria ter autoridade de controlar e dirigir a investigação, bem como acesso irrestrito às delegacias de polícia. (...)

19. A polícia deveria ser unificada sob a autoridade e a justiça civis. Enquanto essa medida estiver pendente, o Congresso pode acelerar a apreciação do projeto de lei apresentado pelo governo federal que visa transferir para tribunais ordinários a jurisdição sobre crimes de homicídio, lesão corporal e outros crimes, até mesmo o crime de tortura cometida pela Polícia Militar (Rodley, 2001, p. 6–7).

Em consonância com as orientações dos demais instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, o Relator Especial

das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley (2001), destacou que a investigação de delitos praticados por agentes das forças de segurança deve ser conduzida por órgãos dotados de independência funcional, preferencialmente pelo Ministério Público, e não pelas próprias corporações policiais envolvidas.

O relator ressaltou que a autonomia investigativa é condição indispensável para garantir a imparcialidade das apurações e a efetiva responsabilização dos agentes públicos. Além disso, recomendou o afastamento cautelar dos policiais implicados durante o curso das investigações, bem como a independência técnica e administrativa dos institutos médico-legais, assegurando a credibilidade das perícias e a confiabilidade das provas produzidas:

10. As queixas de maus-tratos, quer feitas à polícia ou a outro serviço, à corregedoria do serviço policial ou a seu ouvidor, ou a um promotor, deveriam ser investigadas com celeridade e diligência. Em particular, importa que o resultado não dependa unicamente de provas referentes ao caso individual; deveriam ser igualmente investigados os padrões de maus-tratos. A menos que a denúncia seja manifestamente improcedente, as pessoas envolvidas deveriam ser suspensas de suas atribuições até que se estabeleça o resultado da investigação e de quaisquer processos judiciais ou disciplinares subsequentes. Nos casos em que ficar demonstrada uma denúncia específica ou um padrão de atos de tortura ou de maus-tratos semelhantes, o pessoal envolvido deveria ser peremptoriamente demitido, inclusive os encarregados da instituição. Essa medida envolverá uma purgação radical de alguns serviços. Um primeiro passo nesse sentido poderia ser a purgação de

torturadores conhecidos, remanescentes do período do governo militar. (...)

22. Os serviços médico-forenses deveriam estar sob a autoridade judicial ou outra autoridade independente, e não sob a mesma autoridade governamental que a polícia; nem deveriam exercer monopólio sobre as provas forenses especializadas para fins judiciais (Rodley, 2001, pp. 14-15).

Em paralelo, no contexto das investigações sobre violência policial e execuções extrajudiciais, a prova testemunhal assume papel de destaque, especialmente diante das dificuldades enfrentadas na obtenção de provas periciais e técnicas. Entretanto, a ausência de mecanismos efetivos de proteção a vítimas e testemunhas tem comprometido a eficácia das apurações e contribuído para a perpetuação da impunidade.

Nesse cenário, os relatores das Nações Unidas Asma Jahangir, Philip Alston e Nigel Rodley ressaltaram a necessidade de fortalecimento do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), a fim de assegurar condições adequadas de segurança, sigilo e estabilidade emocional às pessoas que colaboram com as investigações.

Os especialistas destacam que a credibilidade das provas e a efetividade das ações de responsabilização dependem diretamente da confiança e da proteção conferidas a essas pessoas, que muitas vezes se expõem a riscos significativos ao denunciar abusos cometidos por agentes públicos.

As recomendações reforçam que a proteção integral de vítimas e testemunhas é elemento essencial para garantir a independência e a integridade dos procedimentos investigativos, além de constituir requisito indispensável para a consolidação de um sistema de justiça pautado na transparência, na legalidade e no respeito aos direitos humanos conforme se observa abaixo:

11. Todos os Estados deveriam implementar programas de proteção a testemunhas nos moldes estabelecidos pelo programa PROVITA para testemunhas de incidentes de violência por parte de funcionários públicos; tais programas deveriam ser plenamente ampliados de modo a incluir pessoas que têm antecedentes criminais. Nos casos em que os atuais presos se encontram em risco, eles deveriam ser transferidos para outro centro de detenção, onde deveriam ser tomadas medidas especiais com vistas à sua segurança (Rodley, 2001, p. 15).

Além dos adultos, crianças e adolescentes também figuram entre as principais vítimas da violência institucional e do uso desmedido da força, frequentemente em contextos envolvendo grupos de extermínio que contam com a participação direta ou a conivência de agentes públicos. Em visita oficial ao Brasil, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a Independência de Juizes e Advogados, Leandro Despouy, em 2004, chamou atenção para a gravidade dos homicídios de jovens e para a persistência da impunidade, resultado da ausência de investigações eficazes e da intimidação sofrida por testemunhas e defensores de direitos humanos.

O relator identificou deficiências estruturais no sistema de responsabilização e proteção infantojuvenil, observando que a negligência estatal em assegurar a aplicação das normas de proteção integral contribui para a perpetuação das violações. Em sua Recomendação nº 104, Despouy (*apud* Jilani, 2006) propôs a implementação plena do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a criação de juizados especializados voltados à investigação e ao julgamento de crimes praticados contra esse grupo vulnerável, como forma de garantir maior efetividade à tutela jurídica e à proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes destacando que:

104. Os crimes e as ofensas cometidas contra crianças e adolescentes é uma questão muito preocupante. Nessa área deve ser dada prioridade à plena implementação do sistema de garantias do Estatuto da Criança e Adolescente (1990). Em especial, é necessário estabelecer juizados especiais para julgar crimes contra crianças e adolescentes (Jilani, 2006, p. 20).

A consolidação de uma política de segurança pública compatível com os preceitos dos direitos humanos exige a implementação de mecanismos eficazes de controle e responsabilização da atuação policial, tanto no âmbito interno das corporações quanto sob a supervisão das instituições democráticas. No caso brasileiro, observa-se a persistência de um modelo seletivo e assimétrico de repressão, no qual a força do Estado incide, de maneira desproporcional, sobre grupos racializados e economicamente

vulneráveis. Essa realidade revela a continuidade histórica de um padrão de criminalização da pobreza e de marginalização social.

Diante desse contexto, as recomendações formuladas pelas Nações Unidas apontam para a urgência de reestruturar o papel das forças de segurança, reafirmando sua natureza de serviço público destinado à proteção da cidadania e à promoção da vida. O uso da força deve constituir medida estritamente excepcional, sujeita aos princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade, e estar submetido a mecanismos de controle autônomos e transparentes.

A concretização desse novo paradigma demanda transformações institucionais e culturais capazes de reposicionar a dignidade humana como fundamento essencial das políticas de segurança e como eixo norteador da atuação estatal. Somente por meio de uma estrutura voltada à prevenção, à responsabilidade e ao respeito à vida será possível construir uma política de segurança pública efetivamente democrática, justa e comprometida com os direitos humanos.

4 CONCLUSÃO

A análise do uso da força policial sob a perspectiva dos direitos humanos revela que o Estado brasileiro enfrenta o desafio de conciliar o dever de garantir a segurança pública com a obrigação de proteger a dignidade humana. A atuação policial é essencial à

preservação da ordem e da vida, mas deve ocorrer estritamente dentro dos limites legais e constitucionais que regulam o uso da força.

Quando a coerção estatal ultrapassa esses limites, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social, a ação policial deixa de proteger para discriminar, reproduzindo práticas seletivas e excludentes. A concentração da letalidade em favelas e periferias demonstra que a violência institucional não resulta da função policial em si, mas da ausência de controle, de responsabilização e de políticas voltadas à prevenção e à inclusão social.

Sob o enfoque jurídico, o uso da força é ato administrativo vinculado aos princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade, cuja observância define sua legitimidade. As recomendações da Organização das Nações Unidas reforçam a importância de mecanismos de fiscalização autônomos e de formação ética continuada, garantindo que a atuação policial se mantenha alinhada aos valores democráticos e à proteção da vida.

Assim, a consolidação de uma segurança pública humanizada exige o fortalecimento institucional das polícias, com transparência, controle social e valorização profissional. Somente o respeito à lei e à dignidade humana pode equilibrar o exercício da força com a defesa dos direitos fundamentais, assegurando uma atuação policial que proteja sem oprimir e que reafirme os princípios do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério Bastos. *Direito e democracia: problemas estruturais do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- BAYLEY, David H. *Changing the guard: developing democratic police abroad*. New York: Oxford University Press, 2006.
- BEATO, Cláudio. *Crime e violência em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- BEATO, Cláudio. *Crime, violência e políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BEATO, C.; SILVA, B. F. A.; TAVARES, R. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. *Dados*, v. 51, n. 3, p. 687–717, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Z3GjLPH6NsznVjA/>. Acesso em: 06 nov. 2025.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. São Paulo: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991*. Promulga a Convenção contra a Tortura. Disponível em: https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2040-1991?OpenDocument. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0678.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014*. Dispõe sobre o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113060.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019*. Define os crimes de abuso de autoridade. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113869.htm. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010*. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/3871>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *ADPF 635 MC*. Redução da letalidade policial e proteção dos direitos fundamentais. Tribunal Pleno. Min. Edson Fachin. Julgamento: 18.08.2020.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: modernização versus guerra ao crime. *Sur*, v. 3, n. 5, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452006000200007>. Acesso em: 06 nov. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORRÊA, R. S. S.; LOBO, M. A. A. Distribuição espacial dos homicídios em Belém. *Urbe*, v. 11, 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/25501>. Acesso em: 06 nov. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: 06 nov. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Honorato e outros vs. Brasil*. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/SentenaCastelinho.CorteIDH.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025*. Disponível

em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/09/anuario-2025.pdf#page=52>. Acesso em: 06 nov. 2025.

FREIRE, Felipe. Megaoperação no Alemão e na Penha contra o CV tem 121 mortos e 113 presos; vias são fechadas em represália em todo o Grande Rio. *GI*, 28 out. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/10/28/operacao-contencao-forcas-de-seguranca-tentam-cumprir-mandados-de-prisao.ghtml>. Acesso em: 06 nov. 2025.

GODINHO, Letícia. O policiamento comunitário. *Economia e Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, 2013.

GUERRA, Sidney. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

JILANI, Hina. *Addendum to the Report of the Special Representative on Human Rights Defenders: Mission to Brazil*. A/HRC/4/37/Add.2, United Nations, 2006. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/HRC/4/37/Add.2>. Acesso em: 03 nov. 2025.

LAFER, Celso. A soberania e os direitos humanos. *Lua Nova*, n. 35, 1995. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002679742>. Acesso em: 06 nov. 2025.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 1, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Autoritarismo e violência no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMÃO, F. P.; WADI, Y. M. Espaço urbano e criminalidade violenta. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 35, 2010.
Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000100013>.
Acesso em: 06 nov. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RODLEY, Nigel. *Report of the Special Rapporteur on Torture – Addendum: Visit to Brazil*. E/CN.4/2001/66/Add.2, United Nations, 2001. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/437371/files/E_CN.4_2001_66_Add.2-EN.pdf. Acesso em: 03 nov. 2025.

RODLEY, Nigel. *Report of the Special Rapporteur on Torture – Follow-up to the Recommendations after the Visit to Brazil*. A/56/156/Add.1, United Nations, 2001. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/449606/files/A_56_156_Add.1-EN.pdf. Acesso em: 03 nov. 2025.

ROSAS, Allan. So-called rights of the third generation. In: EIDE, Asbjørn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan (org.). *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995.

SANTOS, Ana Claudia Conceição. *A cor como alvo: uma discussão sobre a violência policial e o racismo*. Brasília: UniCEUB, 2023.
Disponível

em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/17136?mode=full>. Acesso em: 06 nov. 2025.

SILVA, José Luiz. *Controle social e violência urbana*. Salvador: EDUFBA, 2004.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O direito quântico*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 1985.

TEZA, Marlon Jorge. *Temas de polícia militar*. Florianópolis: Darwin, 2021.

UNITED NATIONS. *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*. 1990. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/firearms.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2025.

UNITED NATIONS. *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*. 1979. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/codeofconduct.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2025.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. *Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct*. 1989. Disponível em: <https://digitalibrary.un.org/record/75546>. Acesso em: 06 nov. 2025.

UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 06 nov. 2025.

UNITED NATIONS. *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions – Mission to Brazil*. A/HRC/57/71/Add.1, 2024. Disponível

Jonderson Guilherme de Oliveira Ribeiro

em: <https://docs.un.org/en/A/HRC/57/71/Add.1>. Acesso em: 03 nov. 2025.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2016*. Brasília: FLACSO Brasil, 2016.

ZALUAR, Alba. *Integração perversa*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

A utilização de inteligência artificial nas operações militares e os limites jurídicos à luz do Direito Internacional Humanitário

Gleyciellen Borges dos Santos

Gleyciellen Borges dos Santos – Bacharel em Direito (2021-2025) pela Universidade do Estado de Minas Gerais, unidade Frutal. Publicou artigos no campo do Direito, com maior foco em Direito Digital, possui também capítulo de livro publicado na obra Direitos Fundamentais na Era Digital.

Email: gleyci.d15@gmail.com

Mariana Vieira Batista

Bacharel em Direito (2021-2025) pela Universidade do Estado de Minas Gerais, unidade Frutal. Publicou artigos no campo do Direito. Email:

marianavbatista@icloud.com

Marina Bonissato Frattari

Professora universitária em Direito. Doutoranda (2023-2027) e Mestre em Direito (2021-2023) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – FCHS – UNESP Franca, com bolsa CAPES. É pós-graduada em Direito Processual Civil Empresarial (2020-2022) pela Faculdade de Direito de Franca, em Direito Notarial e Registral (2021-2022) e em Direito Educacional (2021-2022), ambas as especializações pela UniBF. Graduada (2015-2019) pela Universidade do Estado de Minas Gerais, unidade Frutal. Publicou artigos no campo do Direito, com maior foco em Direito Privado.

Advogada inscrita na OAB/SP.

Email: marina.b.frattari@unesp.br

Data de recebimento: 10/11/2025

Data de aceitação: 18/11/2025

Data da publicação: 08/12/2025

RESUMO: O artigo discute a utilização crescente da inteligência artificial (IA) em operações militares e o impacto dessa automação no Direito Internacional Humanitário (DIH). O avanço de sistemas com potencial letal e autonomia decisória desafia os princípios fundamentais do DIH, como humanidade, distinção, proporcionalidade e necessidade militar. A principal preocupação é o surgimento do “vácuo de responsabilidade” (*accountability gap*), no qual se torna difícil atribuir responsabilidade jurídica (penal ou estatal) por danos causados por decisões algorítmicas autônomas. Isso exige a reinterpretação das normas do DIH e a reafirmação do “controle humano significativo” (*meaningful human control*) como um imperativo ético e jurídico para que o uso da força letal permaneça submetido ao julgamento moral humano. A pesquisa confirma a hipótese de que a IA sem controle humano significativo tende a contrariar os princípios estruturantes do DIH, promovendo um deslocamento do eixo antropocêntrico para uma lógica tecnocêntrica. Portanto, é urgente a necessidade de tratados internacionais específicos e mecanismos de transparência e rastreabilidade algorítmica para garantir que a eficiência tecnológica não comprometa os valores humanitários e a legitimidade das operações.

PALAVRAS-CHAVE: inteligência artificial (IA); Direito Internacional Humanitário (DIH); controle humano significativo; vácuo de responsabilidade; automação bélica.

ENGLISH

TITLE: The use of artificial intelligence in military operations and its legal limits in light of International Humanitarian Law.

ABSTRACT: The article discusses the growing use of artificial intelligence (AI) in military operations and the impact of this automation on International Humanitarian Law (IHL). The advancement of systems with lethal potential and decision-making autonomy challenges the fundamental principles of IHL, such as humanity, distinction, proportionality, and military necessity. The main concern is the emergence of an “accountability gap”, in which it becomes difficult to assign legal responsibility (criminal or state) for damage

caused by autonomous algorithmic decisions. This requires a reinterpretation of IHL norms and a reaffirmation of “meaningful human control” as an ethical and legal imperative so that the use of lethal force remains subject to human moral judgment. The research confirms the hypothesis that AI without meaningful human control tends to contradict the structuring principles of IHL, promoting a shift from an anthropocentric axis to a technocentric logic. Therefore, there is an urgent need for specific international treaties and mechanisms for transparency and algorithmic traceability to ensure that technological efficiency does not compromise humanitarian values and the legitimacy of operations.

KEYWORDS: artificial intelligence (AI); International Humanitarian Law (IHL); significant human control; responsibility vacuum; war automation.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 A evolução da inteligência artificial no contexto militar – 2.1 A inserção militar da IA – 2.2 A Estratégia Militar Internacional – 3 Doutrina e planejamento operacional: ciclo das operações terrestres e o papel da inteligência artificial no planejamento e execução – 3.1 A inteligência artificial na consciência situacional e na superioridade informacional das operações militares – 3.2 Algoritmos de previsão de ameaças e gestão de riscos – 3.3 Riscos operacionais e dilemas de autonomia – 3.4 A Primeira Lei da Robótica e sua aplicabilidade prática – 4 O Direito Internacional Humanitário e os limites jurídicos da automação bélica – 4.1 Responsabilidade penal e controle humano significativo – 4.2 Interpretação contemporânea e desafios futuros – 5 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O avanço tecnológico contemporâneo, em especial o desenvolvimento da inteligência artificial (IA), tem produzido

profundas transformações nas dinâmicas sociais, econômicas e institucionais, alcançando também o campo da segurança e da defesa. O emprego da IA em operações militares inaugura uma nova era na condução dos conflitos armados, marcada pela automação de decisões estratégicas e táticas que outrora dependiam exclusivamente do julgamento humano.

Essa realidade impõe ao Direito Internacional Humanitário (DIH) o desafio de reinterpretar suas normas diante de um cenário em que as máquinas assumem funções decisórias com potencial letal, levantando questionamentos éticos e jurídicos inéditos quanto à responsabilidade, à legitimidade e aos limites do uso da força.

A crescente autonomia dos sistemas de armas e a possibilidade de decisões automatizadas no campo de batalha suscitam uma tensão entre eficiência militar e proteção da dignidade humana. O DIH, concebido sob pressupostos antropocêntricos, tem como finalidade precípua limitar os efeitos da guerra e proteger as pessoas que não participam diretamente das hostilidades.

Entretanto, a inserção de tecnologias inteligentes nas atividades bélicas desafia a aplicação prática de seus princípios

fundamentais (humanidade, distinção, proporcionalidade e necessidade militar), demandando uma reflexão teórica e normativa acerca da compatibilidade entre a automação bélica e as obrigações jurídicas internacionais dos Estados.

A relevância do tema justifica-se pela atualidade do debate e pela ausência de consenso internacional sobre os limites ético-jurídicos da utilização da IA em operações militares. A comunidade internacional, representada por fóruns, como a Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), ainda não alcançou uma regulamentação específica para os sistemas de armas autônomos letais, o que amplia o risco de lacunas normativas e de violações aos princípios humanitários.

Nesse contexto, torna-se indispensável a análise crítica da compatibilidade entre o uso da IA e os fundamentos do DIH, especialmente no que se refere à preservação da responsabilidade humana e à prevenção de sofrimentos desnecessários durante os conflitos armados.

Parte-se, portanto, da hipótese de que o emprego da inteligência artificial em operações militares, se não for acompanhado de mecanismos de controle humano significativo e de responsabilização jurídica efetiva, tende a contrariar os princípios estruturantes do Direito Internacional Humanitário,

promovendo um deslocamento do eixo antropocêntrico do direito para uma lógica tecnocêntrica. Essa transformação, se não for devidamente regulada, pode comprometer a tutela jurídica da pessoa humana, que constitui o núcleo axiológico do DIH.

O objetivo geral deste estudo é analisar os limites jurídicos à utilização da inteligência artificial nas operações militares sob a ótica do Direito Internacional Humanitário, verificando em que medida a automação bélica pode coexistir com os princípios de humanidade, distinção, proporcionalidade e necessidade militar.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar a evolução conceitual e normativa do DIH e suas implicações diante da guerra tecnológica; (ii) investigar os riscos e desafios da responsabilidade penal e estatal decorrentes do uso de sistemas autônomos letais; e (iii) discutir as perspectivas éticas e jurídicas para a preservação do controle humano no emprego da força.

A metodologia adotada fundamenta-se no método hipotético-dedutivo, partindo de uma hipótese teórica (a possível insuficiência do atual arcabouço jurídico internacional diante da

automação bélica) para, por meio da análise normativa e doutrinária, deduzir a necessidade de reinterpretação dos princípios humanitários.

Quanto aos procedimentos técnicos, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e documental, baseada em obras doutrinárias, tratados internacionais e relatórios de organismos multilaterais, a fim de identificar a coerência e a aplicabilidade das normas existentes. A natureza da pesquisa é aplicada, pois busca contribuir não apenas para a reflexão teórica, mas também para o aprimoramento das práticas de regulação do uso da IA em contextos militares.

Dessa forma, o artigo propõe uma abordagem crítica e interdisciplinar sobre a interação entre tecnologia e direito, destacando que o progresso científico, embora inevitável, deve permanecer subordinado aos valores fundamentais da humanidade. O fortalecimento do Direito Internacional Humanitário, nesse contexto, constitui não apenas um imperativo jurídico, mas também um compromisso ético global com a preservação da dignidade humana diante da guerra algorítmica.

2 A EVOLUÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO CONTEXTO MILITAR

A consolidação da inteligência artificial (IA) decorre de um processo tecnológico iniciado com a criação dos primeiros computadores programáveis no pós-Segunda Guerra Mundial. Como consequência, o desenvolvimento da cibernética, da lógica computacional e da capacidade de processamento inaugurou uma era em que o raciocínio humano começou a ser traduzido em linguagem de máquina.

Esse contexto científico impulsionado por avanços como o ENIAC (1946), as teorias de Norbert Wiener (1948) e a Conferência de Dartmouth (1956) constitui o alicerce da IA contemporânea, cujo legado se estende hoje às aplicações civis e militares (Ceruzzi, 2003, p. 19-21).

A gênese da inteligência artificial remonta ao trabalho seminal do matemático britânico Alan Turing, cuja reflexão sobre “máquinas que pensam” marcou uma virada no entendimento da computação e do raciocínio mecânico. Conforme mostra a *National Geographic Brasil* (2023), Turing “foi uma das primeiras pessoas a pensar nos computadores como um sistema capaz de responder a qualquer tipo de problema”

(National Geographic Brasil, 2023, *online*). O pesquisador idealizou, em meados do século XX, o que se conhece como “Máquina de Turing”: um modelo abstrato composto de uma memória, um *scanner* e uma fita que se movimenta, capaz de ler símbolos, modificar instruções e processar operações, o que se tornou a base conceitual dos computadores modernos.

No artigo “Computing Machinery and Intelligence” (1950), Turing propôs o agora célebre “Teste de Turing”, no qual uma máquina deverá ser considerada inteligente se o interrogador humano não conseguir distinguir suas respostas das de outro humano. Esse experimento projetou uma nova visão: não se buscam apenas máquinas que executem cálculos, mas que imitem ou desafiem o raciocínio humano.

A partir de tal base teórica, o progresso tecnológico e científico permitiu que a IA evoluísse da simples automação de tarefas para sistemas adaptativos capazes de aprender com dados, ajustar comportamentos e realizar inferências complexas. O campo das redes neurais artificiais, do *machine learning* e do *deep learning* acrescentou camadas de sofisticação ao que Turing vislumbrara. Nesse sentido, a reflexão de Turing sobre máquinas e inteligência humana permanece relevante. Como afirma Gonçalves (2021, *online*), ele “desafiou a crença na

superioridade única da mente humana” e entendeu a IA como espécie distinta, com possível desempenho equivalente em certas tarefas humanas.

No âmbito militar, essas inovações não tardaram a provocar aplicações práticas: a IA passou de componente de análise e apoio, desempenhando papel nas funções de inteligência e simulação, para agente autônomo em sistemas de armas, reconhecimento e logística, conforme demonstra análise do Instituto Universitário Militar–IUM (Esteves, 2024). Esse salto de funcionalidade marca uma mudança qualitativa: das máquinas como instrumentos para máquinas como parceiros ou mesmo substitutos em certas tarefas de decisão militar.

A incorporação da inteligência artificial no ambiente militar se dá por etapas, contudo, como se verá adiante.

2.1 A inserção militar da IA

As aplicações envolviam, *a priori*, a automação de sensores, análise de dados de vigilância e suporte a decisões do comandante. Com o tempo, incorporaram-se sistemas não tripulados (como veículos aéreos não tripulados UAS/UAV),

redes de sensores autônomos e algoritmos de apoio a fogo e comando. Essa transformação é parte do fenômeno denominado “guerra algorítmica”, em que algoritmos e dados moldam decisões de combate e não mais apenas humanos com planilhas ou mapas tradicionais (Esteves, 2024, p. 4-6).

No contexto concreto, o emprego de drones armados ilustra essa evolução. Em janeiro de 2020, um ataque norte-americano levou à morte do general iraniano Qassem Soleimani, por meio de veículo aéreo não tripulado. Conforme a revista Forbes Brasil (2020), o drone usado foi o MQ-9 Reaper, operado remotamente, com capacidade para voos de longa duração, detecção de alvos e disparo de mísseis Hellfire.

Referido episódio suscita questões éticas iniciais significativas sobre autonomia e responsabilidade: até que ponto pode uma máquina decidir por disparar? Conforme observa Ferreira (2014, p. 22-23), a delegação de decisões fatais a máquinas autônomas rompe com o princípio da responsabilidade humana¹ e põe em risco os preceitos do Direito Internacional

¹ O princípio da responsabilidade humana no Direito Internacional Humanitário decorre da obrigação de que toda decisão que envolva o uso da força letal seja tomada sob controle e julgamento humanos significativos, garantindo a possibilidade de imputação moral e jurídica por eventuais violações. Esse princípio se fundamenta nos Artigos 48, 51 e 57 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra (1977).

Humanitário (DIH) como distinção entre combatentes e civis e proporcionalidade do uso da força.

Também há o desafio da confiança dos operadores humanos: como avaliam as decisões tomadas por sistemas autônomos? O estudo “Desenvolvendo a prontidão para confiar no uso da IA dentro das equipes de combate” indica que essa confiança é uma barreira para adoção plena: “os seres humanos ainda detêm o controle total [...] muitos preveem que essa situação continuará sendo a regra” (U.S. Army University Press, 2020, *online*).

Além disso, a integração da IA militar revela-se também em operações de reconhecimento, logística, vigilância e apoio em rede. A militarização dos algoritmos implica em dimensão normativa: quem responde quando o sistema erra? Qual o grau de supervisão humana exigido? Nesse sentido, a discussão ética inicial abre caminho para debates sobre regulamentação internacional, responsabilização, transparência no ciclo de vida dos algoritmos e conformidade com o DIH.

2.2 A Estratégia Militar Internacional

No plano estratégico internacional, o uso militar de IA tem impulsionado planos nacionais de dominação tecnológica, especialmente por potências como os Estados Unidos. Conforme Barreiros e Poty (2021), os EUA identificam que estão sob pressão de competidores principalmente China e Rússia para liderarem no desenvolvimento militar-IA.

Os documentos do Department of Defense (DoD) de 2018, posteriormente seguidos por estratégias de dados e IA, formalizam que a integração da IA no âmbito militar norte-americano tem entre seus objetivos “melhorar a vantagem decisória” e “aumentar a eficácia no campo de batalha” (U.S. Department of Defense, 2023, *online*).

Segundo Barreiros e Poty (2021), a estratégia de 2020-2030 engloba: (i) aquisição e emprego rápido de sistemas de IA para reconhecimento, comando, controle, comunicações, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4ISR), de modo a reduzir o tempo de decisão; (ii) integração civil-militar e investimento em IA de duplo uso, aproveitando avanços comerciais para finalidades militares; (iii) estabelecimento de parcerias público-privadas e modernização do setor industrial de

defesa para IA; (iv) desenvolvimento de padrões e ética para IA confiável em reconhecimento dos riscos associados à automação militar.

Essa corrida tecnológica entre potências gera risco de desequilíbrio estratégico global: países que alcançarem primeiras capacidades de IA militar robusta poderão impor vantagens significativas, reduzindo a eficácia das defesas tradicionais. Como alertam os autores, a ausência de normas internacionais operacionais claras permite que atores adotem sistemas autônomos com pouca transparência, gerando incertezas jurídicas e éticas (Barreiros; Poty, 2021).

Finalmente, deduz-se que a evolução da IA militar segue de teoria à prática em ritmo acelerado, exigindo equilíbrio entre inovação operacional e conformidade com o DIH. Sem uma regulação internacional eficaz e mecanismos de supervisão humana adequada, há risco de erosão dos princípios de justiça, responsabilidade e proteção de civis². Se a IA militar se

² No Direito Internacional Público, o princípio da justiça relaciona-se à obrigação dos Estados e atores internacionais de agir conforme o direito e em busca do bem comum global, sendo um ideal que fundamenta o próprio sistema jurídico internacional (Shaw, 2017, p. 101–103). Já o princípio da responsabilidade decorre da Convenção sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Atos Ilícitos (ONU, 2001), segundo a qual todo Estado é responsável pelas consequências de atos ou omissões que violem

desenvolve sem que se salvaguardem os valores jurídicos, então a tecnologia, por mais promissora, poderá comprometer a legitimidade das operações militares e afetar a ordem internacional.

Neste panorama, observamos que a IA evoluiu de concepção filosófica (Turing) para ferramenta militar de ponta (drones, sistemas autônomos). A transição envolve aplicações práticas, dilemas éticos e estratégias nacionais. O desafio para o direito internacional reside em acompanhar esse salto tecnológico e assegurar que o uso militar de IA respeite os princípios da distinção, proporcionalidade e supervisão humana, garantindo que a inovação não ultrapasse os limites do jurídico.

normas internacionais (ONU, 2001, art. 1º). No Direito Internacional Humanitário, o princípio da proteção de civis é um dos pilares das Convenções de Genebra (1949) e de seus Protocolos Adicionais (1977), estabelecendo que pessoas que não participam diretamente das hostilidades devem ser poupadas de ataques e tratadas com humanidade (CICV, 1977, art. 48 e 51).

3 DOCTRINA E PLANEJAMENTO OPERACIONAL: CICLO DAS OPERAÇÕES TERRESTRES E O PAPEL DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

A crescente integração da Inteligência Artificial (IA) no âmbito das operações militares contemporâneas tem redefinido a forma como as forças armadas planejam, conduzem e avaliam suas missões. Conforme observam Paiva e Correia (2024, p. 11), a IA tornou-se elemento estruturante das doutrinas de defesa, influenciando diretamente os processos de decisão e comando. A automatização de processos decisórios, a ampliação da capacidade de análise situacional e o uso de sistemas autônomos têm inserido a IA no cerne da doutrina operacional moderna, desafiando princípios tradicionais de comando e controle, como já indicavam Bettencourt e Coelho (2024, p. 55) ao analisarem a transformação das operações militares pela adoção de tecnologias inteligentes.

No contexto brasileiro, o Manual de Campanha EB70-MC-10.211 (2020) apresenta o Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres (PPCOT) como um ciclo adaptativo, no qual a avaliação contínua e o aprendizado

organizacional tornam-se fundamentais para a tomada de decisão.

Esse modelo, ao incorporar conceitos de consciência situacional e superioridade informacional³, abre espaço para a aplicação de tecnologias inteligentes como instrumentos de apoio estratégico e tático.

O PPCOT estrutura-se em um ciclo contínuo de planejamento, preparação, execução e avaliação, caracterizado pela capacidade de adaptação a mudanças no ambiente operacional (Brasil, 2020, p. 2-1). Trata-se de um processo dinâmico, que permite aos comandantes e estados-maiores ajustarem suas decisões conforme a evolução da situação-problema. Nessa lógica, a IA se insere como ferramenta de apoio à consciência situacional, à previsão de ameaças e à avaliação automatizada de cenários, oferecendo suporte analítico à concepção de soluções militares.

³ De acordo com o Manual de Campanha EB70-MC-10.211 (Brasil, 2020, p. 1-3), “consciência situacional” é a percepção precisa e continuamente atualizada da situação operacional, que permite ao comandante compreender o ambiente, antecipar mudanças e tomar decisões mais acertadas. Já a “superioridade informacional” é definida como “a capacidade de coletar, controlar, processar, explorar e proteger informações, negando ou dificultando ao adversário o mesmo nível de acesso” (Brasil, 2020, p. 1-7). Tais conceitos também são retomados por Paiva e Correia (2024, p. 15), ao destacar que a inteligência artificial amplia essas capacidades ao transformar grandes volumes de dados em vantagem decisória no campo de batalha.

Segundo o Exército Brasileiro (Brasil, 2020, p. 1-2), o PPCOT deve ser entendido como um modelo que “incorpora o aprendizado organizacional, aplicado às principais atividades de comando e controle, como o planejamento, a preparação, o controle da execução e a contínua avaliação das operações”. Essa concepção permite correlacionar o método tradicional de planejamento à lógica dos algoritmos de aprendizado de máquina, cuja principal virtude consiste na capacidade de realimentação adaptativa. Em outras palavras, a IA pode ser empregada para analisar os resultados de operações anteriores e ajustar variáveis estratégicas, reproduzindo no campo digital o mesmo princípio de retroalimentação previsto no PPCOT.

No plano doutrinário, o uso da IA amplia a noção de superioridade informacional, definida no Manual como a “capacidade de coletar, controlar, processar e explorar informações, negando-as ou dificultando o acesso do adversário” (Brasil, 2020, p. 1-7). Sistemas baseados em aprendizado profundo e redes neurais artificiais permitem processar, em tempo real, grandes volumes de dados oriundos de sensores, satélites e fontes abertas, oferecendo ao comandante uma compreensão mais acurada do terreno e das intenções

inimigas. Como observam Paiva e Correia (2024, p. 11), a IA já se apresenta como um instrumento de “vantagem decisória e operacional”, essencial à autonomia estratégica das forças armadas.

A integração da IA no planejamento militar, segundo Bettencourt e Coelho (2024, p. 55), responde à escassez de recursos humanos e à crescente complexidade tecnológica dos sistemas de armas. As tecnologias inteligentes, nesse contexto, potencializam a capacidade preditiva e a velocidade de resposta, permitindo ao Estado-Maior identificar padrões de comportamento inimigo e antecipar movimentos operacionais. O uso da IA nas fases iniciais do ciclo de planejamento, particularmente na análise de fatores operacionais e na estimativa de forças, contribui para decisões mais rápidas e precisas, reduzindo margens de erro humano e riscos colaterais.

Em perspectiva comparada, as forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) já reconhecem formalmente a IA como elemento estruturante da arte operacional, integrando-a à doutrina de planejamento conjunto (Esteves, 2024, p. 3). Vale trazer à baila o exemplo de Portugal que, conforme o Cadernos do IUM nº 60, tem proposto a criação de uma estrutura de governança centralizada para coordenar

projetos de IA na Defesa, visando alcançar maturidade tecnológica até 2032. Referida abordagem reforça o caráter sistêmico do PPCOT: a IA não substitui o julgamento humano, mas o amplia por meio da análise de dados massivos e da previsão de cenários alternativos (Horowitz; Kahn; Mahoney, 2020, p. 529).

Assim, o ciclo das operações terrestres, ao incorporar a IA, deixa de ser um processo meramente linear para assumir natureza cognitiva e cibernética, na qual a informação é transformada em vetor decisório. A fase de execução passa a depender de sistemas inteligentes capazes de reagir autonomamente a mudanças táticas, mantendo coerência com o plano operacional e garantindo agilidade. Contudo, como alerta o Manual EB70-MC-10.211, “a arte do comando requer julgamento e liderança”, não podendo ser substituída pela automatização pura (Brasil, 2020, p. 1-5). O equilíbrio entre autonomia tecnológica e discernimento humano é, portanto, o eixo central do novo paradigma operacional.

3.1 A inteligência artificial na consciência situacional e na superioridade informacional das operações militares

A incorporação da inteligência artificial (IA) às operações militares tem redefinido os parâmetros de planejamento, execução e comando das forças armadas, introduzindo um novo paradigma na gestão da informação e na condução das decisões estratégicas. No cerne dessa transformação está a consciência situacional, conceito entendido como a percepção precisa, contínua e integrada do ambiente operacional. O Manual EB70-MC-10.211 define-a como a “perfeita sintonia entre a situação percebida pelos comandantes e a situação real, de modo a proporcionar melhores condições ao processo decisório” (Brasil, 2020, p. 1-3). Nesse contexto, a IA atua como catalisadora, reunindo e interpretando dados provenientes de fontes humanas, geoespaciais, cibernéticas e de sinais, consolidando-os em um panorama operacional unificado que potencializa a capacidade de decisão.

A utilização da IA para aprimorar a consciência situacional, os sistemas de alerta precoce e o planejamento operacional é uma realidade já consolidada em forças armadas de diferentes países, como atestam as experiências da OTAN e

da Guarda Nacional Republicana portuguesa (Esteves, 2024, p. 2). Tais sistemas automatizados processam grandes volumes de informações, analisando imagens, comunicações e variáveis ambientais para gerar relatórios instantâneos de ameaça. Com isso, reduzem o tempo de resposta e ampliam a precisão das decisões de comando, transformando o ciclo de percepção e reação em uma sequência quase simultânea entre detecção, análise e ação.

No âmbito da arte do comando, definida pelo Exército Brasileiro (Brasil, 2020, p. 1-4) como o “exercício criativo e hábil da autoridade, por meio da liderança e da tomada de decisão oportuna”, a IA desempenha função eminentemente assistencial. Não substitui o elemento humano, mas o complementa. Por meio de sistemas de apoio à decisão baseados em aprendizado supervisionado, a IA é capaz de sugerir cursos de ação otimizados e prever as consequências de cada alternativa. Essa sinergia configura o conceito de inteligência aumentada, em que homem e máquina cooperam na formulação de estratégias, mantendo o raciocínio humano como instância final de julgamento (Sadiku *et al.*, 2021, p. 18).

No campo do comando e controle (C²), a IA introduz um nível inédito de automação e integração. O PPCOT define o controle como “a regulação das forças empregadas para cumprir as atividades e tarefas inerentes às missões recebidas, de acordo com a intenção do comandante” (Brasil, 2020, p. 1-5). Com o suporte de algoritmos, o sistema de C² pode monitorar em tempo real a execução das operações, comparar resultados projetados e obtidos e sugerir ajustes estratégicos imediatos. Segundo estudos do Instituto Universitário Militar, o uso da IA no C² amplia a capacidade preditiva e a eficiência na gestão de recursos, permitindo detectar anomalias e prever rupturas logísticas ou ameaças cibernéticas antes de sua materialização (Bettencourt; Coelho, 2024, p. 62). Ainda assim, como adverte o Manual de Campanha, o controle deve ser “suficiente para aumentar o efeito do poder de combate terrestre, sem restringir a liberdade de ação dos subordinados” (Brasil, 2020, p. 1-6), reafirmando a primazia da decisão humana.

A interdependência entre consciência situacional, comando e controle impulsionados por IA revela uma mudança epistemológica no poder militar: o conhecimento passa a ser o principal vetor de superioridade estratégica. Nesse contexto, emerge o conceito de superioridade informacional, definido pelo

Manual de Campanha EB70-MC-10.211 como a “capacidade de coletar, controlar, processar, explorar e proteger informações, negando ou dificultando ao adversário a mesma capacidade” (Brasil, 2020, p. 1-7). Tradicionalmente associada ao domínio físico do campo de batalha, essa noção se expande para os espaços cibernético e cognitivo, nos quais a informação é simultaneamente arma, defesa e infraestrutura crítica.

A IA, ao potencializar a coleta, correlação e interpretação de dados em tempo real, converte-se em fator determinante de superioridade informacional. Conforme Paiva e Correia (2024, p. 15), os Estados-Membros da OTAN reconhecem-na como “elemento de sustentação das capacidades de comando e controle, análise de ameaças e apoio à decisão em todos os níveis da estrutura militar”. O volume exponencial de dados gerados por sensores, satélites e sistemas de vigilância supera a capacidade humana de processamento, tornando indispensável o uso de algoritmos de *machine learning* e *deep learning* para triagem, classificação e previsão de padrões de comportamento inimigo (Bettencourt; Coelho, 2024, p. 56). Essa transformação configura o que se tem denominado de “guerra algorítmica”, em que a supremacia militar decorre da habilidade

de transformar *big data* em previsão estratégica e vantagem decisória.

Nesse novo cenário, a IA passa a integrar o núcleo da inteligência aumentada, promovendo uma cooperação simbiótica entre homem e máquina. O papel humano mantém-se insubstituível na definição dos objetivos e na validação ética das inferências algorítmicas, enquanto o processo intermediário de coleta e análise é predominantemente automatizado (Sadiku *et al.*, 2021, p. 19). Essa integração acelera o ciclo OODA (*Observe, Orient, Decide, Act*), tradicional na doutrina militar, permitindo decisões quase instantâneas diante de ameaças emergentes.

Autores como Gaire (2023, p. 162) e Rashid *et al.* (2023, p. 7) destacam que o uso ético e juridicamente regulado da IA no ambiente militar é condição essencial para a estabilidade internacional. A automação do conhecimento e do comando requer balizas normativas que assegurem que a IA permaneça instrumento do comando humano, e não seu substituto. O desafio, portanto, não é apenas técnico, mas também jurídico e ético: garantir que a tecnologia continue subordinada à vontade racional e moral do homem, preservando o discernimento, a

responsabilidade e o controle humano como elementos estruturantes da legitimidade nas operações militares.

Em síntese, o ciclo operacional descrito pelo Manual EB70-MC-10.211 e aprofundado pelas publicações dos Cadernos do IUM nº 60 evidencia que a IA já constitui um elemento de superioridade decisória e informacional, integrando o raciocínio estratégico à lógica algorítmica. Todavia, a doutrina moderna reafirma que a tecnologia deve servir ao propósito maior da decisão humana informada, resguardando o juízo ético, a responsabilidade jurídica e o controle consciente nas ações militares contemporâneas.

3.2 Algoritmos de previsão de ameaças e gestão de riscos

O Estudo 2 dos Cadernos do IUM enfatiza que a aplicação da IA em operações militares permite “atuar de forma antecipada e informada, prevendo comportamentos hostis e mitigando riscos antes de sua materialização” (Bettencourt; Coelho, 2024, p. 60). Vale trazer a lume que algoritmos supervisionados e não supervisionados são utilizados para

modelar padrões de movimentação inimiga, detectar anomalias logísticas e antecipar ataques cibernéticos.

Por meio do cruzamento de variáveis históricas, ambientais e táticas, as forças armadas podem gerar *insights* preditivos que reduzem a vulnerabilidade de suas posições e aumentam a eficiência na alocação de recursos (Bettencourt; Coelho, 2024, p. 60).

Além disso, a IA contribui para o fortalecimento da “consciência situacional expandida”, conceito que amplia a percepção do ambiente operacional para além do campo físico, incorporando dimensões informacionais e cognitivas. Sistemas de reconhecimento automatizado, combinados a algoritmos de correlação geoespacial, permitem identificar concentrações de forças hostis, rotas prováveis de ataque e vulnerabilidades nas linhas de suprimento (Esteves, 2024, p. 2-3).

No campo cibernético, a análise preditiva tornou-se um pilar da defesa nacional. Horowitz, Kahn e Mahoney (2020, p. 531) destacam que a IA é capaz de “detectar padrões sutis de intrusão e comportamento malicioso invisíveis aos analistas humanos”, permitindo reações quase instantâneas. Em contextos de guerra híbrida, essa capacidade representa vantagem crítica,

pois o tempo de resposta a um ataque informacional pode determinar o êxito ou fracasso de toda a operação.

O uso da IA em sistemas de comando e controle deve ser compreendido como complementar e não substitutivo da análise humana: “o julgamento do comandante continua a ser a última instância de decisão, mas agora assistido por mecanismos de inferência que permitem compreender o inimigo com maior profundidade e rapidez” (Paiva; Correia 2024, p. 24). Assim, a IA opera como um multiplicador cognitivo, proporcionando previsões que orientam a estratégia sem suprimir a autonomia do decisor.

Não obstante, vale trazer à discussão a IA e a superioridade informacional como instrumento estratégico. O Caderno do IUM nº 60 demonstra que o domínio da IA tornou-se um imperativo de soberania. Contudo, “a ausência de uma estratégia nacional para a inteligência artificial na Defesa pode comprometer a autonomia estratégica e a capacidade de resposta das forças armadas diante das novas ameaças digitais” (Esteves, 2024, p. 5). Essa constatação reforça a necessidade de uma estrutura de governança centralizada da IA militar, capaz de

integrar dados provenientes de múltiplas fontes e garantir sua utilização ética e segura.

A IA não atua apenas na previsão de ameaças externas, mas também na otimização interna dos sistemas de informação. Bettencourt e Coelho (2024, p. 63) observam que “a automação das análises logísticas e de manutenção preditiva reduz custos e aumenta a disponibilidade operacional de equipamentos complexos, como veículos autônomos e drones armados”. Essa utilização dual, tanto ofensiva quanto preventiva, amplia o escopo da superioridade informacional, transformando-a em vantagem competitiva total.

Do ponto de vista doutrinário, o Exército Brasileiro (Brasil, 2020, p. 1-7) já reconhece que a busca pela superioridade informacional visa “proporcionar aos comandantes capacidade de reagirem com celeridade e efetividade, criando condições para ações oportunas e reações proporcionais à ameaça”. Ao integrar IA nesse processo, a superioridade deixa de ser apenas fruto da coleta de dados e passa a depender da qualidade das inferências algorítmicas, que orientam cada decisão tática e estratégica.

No contexto internacional, a OTAN e a União Europeia vêm priorizando o desenvolvimento de mecanismos de

interoperabilidade algorítmica, assegurando que os sistemas de IA utilizados por diferentes países aliados compartilhem padrões éticos e técnicos comuns (Esteves, 2024, p. 4). Essa padronização busca prevenir “efeitos colaterais autônomos”, em que sistemas não coordenados possam gerar decisões divergentes no teatro de operações.

O aprendizado automático, portanto, deve estar submetido a mecanismos de supervisão humana, de modo a evitar decisões que contrariem os princípios do Direito Internacional Humanitário e a proporcionalidade no uso da força.

Em síntese, a superioridade informacional no século XXI transcende o mero domínio tecnológico: ela representa uma síntese entre poder cognitivo e controle ético. Fato é que a IA não apenas processa dados, mas redefine o modo como a informação se converte em poder militar. Sua eficácia, entretanto, depende da preservação da centralidade humana no processo decisório e do desenvolvimento de estruturas normativas de regulação e responsabilidade.

O futuro das operações militares será, inevitavelmente, informacional e algorítmico; mas a legitimidade dessas

operações continuará a depender do juízo humano capaz de distinguir, ponderar e decidir (Horowitz; Kahn; Mahoney, 2020, p. 542).

3.3 Riscos operacionais e dilemas de autonomia

O desenvolvimento da Inteligência Artificial (IA) aplicada ao campo militar introduz não apenas uma revolução tecnológica, mas também um conjunto de riscos operacionais e dilemas ético-jurídicos que desafiam os limites do Direito Internacional Humanitário (DIH).

O avanço de sistemas autônomos letais, capazes de identificar e neutralizar alvos sem intervenção humana direta, levanta questões sobre responsabilidade, proporcionalidade e controle moral nas decisões de guerra.

Embora esses sistemas sejam concebidos para aumentar a precisão e reduzir baixas humanas, sua autonomia pode gerar falhas de reconhecimento, ataques colaterais e ausência de *accountability*, minando os próprios princípios que buscam proteger.

Na Introdução Geral de os Cadernos do Instituto Universitário Militar (Esteves, 2024, p. 3-4), destaca-se que a

integração da IA em contextos operacionais complexos, como zonas urbanas e ambientes híbridos, eleva o risco de interpretação incorreta de padrões e falsos positivos. Algoritmos treinados com dados enviesados podem identificar erroneamente civis ou infraestruturas neutras como ameaças legítimas, resultando em ataques colaterais incompatíveis com o princípio da distinção, previsto no art. 48 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 1977.

Assim, embora a IA melhore a eficiência operacional, “o erro algorítmico não elimina o risco de dano colateral, apenas o transfere da falha humana para a falha sistêmica” (Bettencourt; Coelho 2024, p. 74). Isso significa que, ao contrário do erro de julgamento de um soldado, o erro de um sistema autônomo tende a se reproduzir em escala, uma vez que o mesmo modelo de decisão é replicado em múltiplas plataformas conectadas.

Ferreira (2014, p. 126-127) ilustra esse dilema ao discutir o uso de drones armados, cujo controle a distância ou parcial autonomia “pode tornar o ato de matar uma decisão matemática, desprovida de empatia e ponderação ética”. O autor menciona que as execuções seletivas realizadas por veículos aéreos não tripulados (UAS), como as conduzidas pelos Estados

Unidos em países como Iêmen e Afeganistão, suscitam preocupações quanto à precisão das informações e à identificação efetiva dos alvos.

Segundo o autor, “é a partir desse cenário que se questiona se o emprego militar de UAS viola a Primeira Lei da Robótica, ao permitir que máquinas causem danos humanos” (Ferreira, 2014, p. 125).

Além disso, o Relator Especial da ONU para Execuções Extrajudiciais, Christof Heyns, já havia alertado em 2013 para a necessidade de uma moratória internacional sobre o uso de robôs autônomos letais, sob o argumento de que a delegação da decisão de matar a uma máquina “suscita amplas preocupações quanto à proteção da vida em tempos de guerra e de paz” (Nações Unidas, 2013, *apud* Ferreira, 2014, p. 126). A advertência antecipa o debate atual sobre a ausência de *accountability*, isto é, a dificuldade de atribuir responsabilidade jurídica quando o dano resulta de uma decisão algorítmica.

Não obstante ao apresentado, discute-se a ausência de *accountability* e o vácuo jurídico da autonomia. Isso, pois a questão da responsabilidade penal constitui um dos maiores desafios da aplicação da IA em operações militares. Enquanto as normas do DIH pressupõem a existência de um agente racional

capaz de deliberar e responder por seus atos, a introdução de sistemas autônomos cria um vácuo de imputação. A pergunta que se impõe é: quem responde quando uma máquina decide?

Conforme observam Paiva e Correia (2024, p. 33), “a autonomia tecnológica tende a fragmentar o nexo de causalidade entre a decisão e a execução, dificultando a identificação do sujeito responsável pelo resultado lesivo”. O comandante humano, que autoriza o uso do sistema, pode alegar desconhecimento do erro; o programador, por sua vez, pode sustentar que o algoritmo agiu de forma imprevisível; e o operador em campo pode não ter meios de intervir. Essa diluição da responsabilidade representa, segundo Gaire (2023, p. 169), o maior risco ético da guerra automatizada.

O Manual de Campanha EB70-MC-10.211 reconhece, ainda que implicitamente, esse perigo ao enfatizar que “a arte do comando requer julgamento e liderança” e que o controle das forças “não deve restringir a liberdade de ação dos subordinados” (Brasil, 2020, p. 4). Quando o controle é delegado a um sistema autônomo, há uma ruptura dessa lógica: a decisão estratégica perde sua mediação ética.

Dessa forma, os princípios da necessidade militar e proporcionalidade,⁴ pilares do DIH, ficam ameaçados. A ausência de emoção e empatia, características humanas que servem como freio moral à violência, é substituída por parâmetros numéricos. Arquilla (2013, *apud* Ferreira, 2014, p. 125) já advertia que, ao “quebrar a Primeira Lei de Asimov”, as nações correm o risco de banalizar a guerra, tornando-a uma operação estatística em que vidas humanas são reduzidas a probabilidades.

A comunidade internacional, ciente desse vácuo jurídico, tem discutido a necessidade de um tratado específico sobre armas autônomas letais (LAWS), a fim de definir padrões de responsabilidade. O Grupo de Especialistas Governamentais da ONU (GGE-CCW) vem defendendo o princípio do “controle humano significativo” (*meaningful human control*) como requisito essencial para o uso legítimo da IA em combate. Essa diretriz busca assegurar que toda decisão letal permaneça

⁴ O princípio da necessidade militar impõe que o uso da força seja limitado ao estritamente necessário para atingir um objetivo militar legítimo, proibindo ataques que ultrapassem esse propósito (Bobbio; Teixeira, 2019, p. 83). Já o princípio da proporcionalidade estabelece que os danos causados a pessoas e bens civis não podem ser excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta esperada (Pictet, 1985, p. 63). Ambos derivam das Convenções de Genebra de 1949 e de seus Protocolos Adicionais de 1977, servindo como limites jurídicos e éticos à conduta das hostilidades.

subordinada a um agente humano capaz de responder moral e juridicamente por ela.

3.4 A Primeira Lei da Robótica e sua aplicabilidade prática

A discussão sobre a Primeira Lei da Robótica, formulada por Isaac Asimov (1950, p. 37), é paradigmática nesse contexto. Segundo o autor, “um robô não pode ferir um ser humano ou, por omissão, permitir que um ser humano sofra algum mal”. Embora concebida como ficção científica, a norma tornou-se referência ética na engenharia robótica e, por extensão, no debate sobre sistemas autônomos militares.

Acredita-se que, ao empregar drones e robôs letais em zonas de conflito, os Estados estariam violando simbolicamente a Primeira Lei, ao permitir que máquinas causem mortes com base em critérios probabilísticos (Ferreira, 2014, p. 127-129). Para o autor, a questão central não é apenas se os robôs matam, mas em que condições e sob que autoridade o fazem. Assim, o dilema ético da IA militar consiste em compatibilizar eficiência bélica e preservação da humanidade uma tensão que o direito positivo ainda não foi capaz de resolver plenamente.

Do ponto de vista prático, o problema da aplicabilidade da Primeira Lei reside na impossibilidade de programar empatia ou julgamento moral. Os algoritmos de IA operam por aprendizado estatístico, sem compreensão do valor intrínseco da vida humana. Como observam Esteves (2024, p. 6) e Bettencourt e Coelho (2024, p. 80), o desafio não é apenas tecnológico, mas normativo: é preciso assegurar que a IA seja desenvolvida e utilizada “dentro de um quadro ético de regulação e supervisão, capaz de evitar usos abusivos e preservar o controle humano sobre a força letal”.

A autonomia algorítmica, portanto, não deve ser confundida com soberania moral. A adoção de sistemas inteligentes nas forças armadas impõe a necessidade de um novo pacto ético-jurídico, em que a automação seja condicionada a padrões de responsabilidade, transparência e supervisão. O futuro das guerras não pode prescindir da humanidade de seus agentes; caso contrário, a IA deixará de ser instrumento de proteção e passará a ser ferramenta de desumanização.

Em conclusão, os riscos operacionais e dilemas de autonomia da IA em operações militares não residem apenas nas falhas técnicas, mas na erosão dos limites éticos que sustentam o direito de guerra. A ficção profética de Asimov antecipa um

alerta que hoje se torna jurídico: uma máquina sem consciência moral pode obedecer perfeitamente e, justamente por isso, ser perigosa. O desafio contemporâneo é assegurar que a eficiência algorítmica não substitua a prudência humana, preservando o princípio fundamental de que a decisão sobre a vida e a morte deve continuar pertencendo ao homem.

4 O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E OS LIMITES JURÍDICOS DA AUTOMAÇÃO BÉLICA

O Direito Internacional Humanitário (DIH) constitui o núcleo normativo que limita os efeitos dos conflitos armados e protege as pessoas que não participam diretamente das hostilidades. Sua origem histórica remonta às Convenções de Haia e de Genebra, inspiradas na obra humanitária de Henry Dunant, que, ao descrever as atrocidades da Batalha de Solferino, propôs as primeiras bases do que viria a se tornar o sistema jurídico internacional de proteção à pessoa em tempos de guerra (Nunes, 2021, p. 150-151).

Ao longo dos séculos XIX e XX, o DIH consolidou um conjunto de princípios fundamentais que visam a compatibilizar a necessidade militar com a humanidade. Nunes (2021, p. 152-

153) destaca como eixos estruturantes o princípio da humanidade, o princípio da distinção, o princípio da proporcionalidade, o princípio da necessidade e o princípio da precaução.

O princípio da humanidade afirma a inviolabilidade da dignidade humana mesmo em contextos de guerra. Nenhum avanço tecnológico ou necessidade militar pode justificar a supressão da essência da pessoa humana. O princípio da distinção impõe a obrigação de diferenciar combatentes e civis, proibindo ataques indiscriminados que afetem populações não envolvidas (Garcia, 2019, p. 6). Tal distinção torna-se cada vez mais complexa à medida que sistemas autônomos passam a executar decisões sem mediação humana direta, criando zonas cinzentas quanto à identificação de alvos legítimos (Garcia, 2019, p. 6).

O princípio da proporcionalidade determina que a força empregada deve ser limitada ao objetivo militar pretendido, vedando danos excessivos em relação à vantagem obtida. No contexto da automação bélica, essa proporcionalidade se torna problemática: algoritmos de seleção de alvos podem calcular eficiência militar, mas não apreendem o valor ético da vida

humana, o que reforça a necessidade de supervisão humana significativa (Mota, 2023, p. 115-116).

Já o princípio da necessidade militar legitima o uso da força apenas quando indispensável para alcançar um fim militar legítimo, constituindo limite material à destruição e à violência. Ele não autoriza o emprego de armas ou táticas desproporcionais, tampouco a imposição de sofrimentos que não contribuam para a neutralização do inimigo.

Essa ideia está diretamente associada à proibição do uso de armamentos que causem danos supérfluos ou sofrimentos desnecessários, consagrada nas Convenções de Genebra de 1949 e em seus Protocolos Adicionais de 1977. Tais instrumentos normativos estabelecem que é vedado empregar meios e métodos de combate que “causem sofrimentos desnecessários” ou “danos extensos, duradouros e graves ao meio ambiente natural”, reafirmando o caráter humanitário do DIH.

O princípio da precaução, por sua vez, impõe às partes em conflito o dever de verificar, antes de atacar, se o alvo não é civil ou protegido; e de adotar todas as medidas possíveis para minimizar os danos colaterais. Tanto a precaução quanto à necessidade exigem uma capacidade de julgamento moral e

contextual que, até o momento, não pode ser reproduzida por máquinas, o que torna imperativo o controle humano significativo nas decisões bélicas (Mota, 2023, p. 116).

A interação entre distinção, proporcionalidade, necessidade militar e humanidade forma o núcleo axiológico do Direito Internacional Humanitário. Esses princípios não apenas se complementam, mas se condicionam reciprocamente: a distinção sem humanidade gera violência seletiva, mas sem piedade; a proporcionalidade sem necessidade converte-se em arbítrio; e a necessidade sem humanidade conduz à destruição ilimitada. O equilíbrio entre eles representa, portanto, a essência normativa que sustenta a legitimidade ética e jurídica da guerra sob o DIH (Nunes, 2021, p. 152-153).

A esses princípios se soma a Cláusula Martens, formulada em 1899, segundo a qual, nas lacunas do direito positivo, as pessoas permanecem sob a proteção “dos princípios da humanidade e dos ditames da consciência pública” (Garcia, 2019, p. 6-7). Essa cláusula é a ponte entre o direito escrito e a moral internacional, permitindo que o DIH se adapte a novas formas de guerra, como a cibernética e a robótica militar.

Garcia (2019, p. 7) observa que “as pessoas estão no centro do DIH”, e que a introdução de armas autônomas ameaça

deslocar o eixo antropocêntrico do direito humanitário para um modelo tecnocêntrico, em que decisões letais são tomadas sem responsabilidade moral direta. Mota (2023, p. 113) corrobora essa preocupação ao afirmar que os conflitos do futuro exigirão “uma reestruturação das regras jurídicas aplicáveis aos conflitos armados”, pois a sinergia entre ações humanas e robóticas altera as categorias clássicas de responsabilidade e culpa.

Assim, os princípios do Direito Internacional Humanitário transcendem a condição de simples enunciados programáticos, configurando-se como autênticos parâmetros normativos de validade universal, dotados de força cogente e destinados a restringir a progressiva desumanização tecnológica dos conflitos armados. A hermenêutica jurídica contemporânea, nesse contexto, deve reafirmar tais fundamentos como limites normativos absolutos e inderrogáveis, aptos a preservar o núcleo axiológico humanitário diante do avanço inexorável da automação bélica.

4.1 Responsabilidade penal e controle humano significativo

A segunda dimensão crítica do debate reside na atribuição de responsabilidade penal internacional em cenários nos quais a inteligência artificial assume funções decisórias autônomas. É possível reconhecer, como restou demonstrado alhures, o surgimento do chamado *accountability gap*, ou “vácuo de responsabilidade”, no qual não se sabe a quem imputar juridicamente os danos resultantes de ações autônomas letais: ao programador, ao comandante, ao Estado ou à própria máquina (Garcia, 2019, p. 6).

O conceito de controle humano significativo (*meaningful human control*) emerge como solução teórica e prática para evitar esse vácuo. Ele implica a obrigação de manter o ser humano como instância decisória final sobre o emprego da força, garantindo que o uso de armamentos letais permaneça submetido à vontade racional e moral humana. O controle humano não é meramente técnico, mas jurídico e ético: requer consciência situacional, possibilidade de intervenção e capacidade de revisão das decisões automatizadas (Mota, 2023, p. 116).

Fato é que (Garcia, 2019, p. 4-5) o grau de autonomia das armas pode variar entre três modelos: “*human in the loop*”, em que o humano controla cada fase da operação; “*human on the loop*”, em que o humano supervisiona e pode intervir; e “*human out of the loop*”, em que o sistema atua de modo independente. Quanto mais o homem se afasta da decisão, maior o risco de violar o DIH, pois a tomada de decisão autônoma não contempla os princípios da humanidade e da proporcionalidade.

Embora os Estados possam se beneficiar da eficiência operacional das máquinas, a ausência de regulação expressa cria “dificuldades adicionais para delimitar as responsabilidades dos agentes humanos e dos Estados nacionais” (Mota, 2023, p. 117), sobretudo em operações cibernéticas. A responsabilidade penal internacional, consagrada no Estatuto de Roma, exige dolo, consciência e voluntariedade (elementos incompatíveis com o funcionamento algorítmico).

Nunes (2021, p. 159) acrescenta que o uso de drones e sistemas autônomos em execuções sumárias ou ataques sem autorização judicial “presume a culpa e suprime o devido processo legal”, constituindo violação grave ao DIH e aos direitos humanos. A automatização da violência, ao afastar o

sofrimento moral do operador, enfraquece o senso de culpa e a empatia, favorecendo a banalização do uso da força (Nunes, 2021, p. 158).

A responsabilização penal deve, portanto, permanecer centrada na figura humana, especialmente nos comandantes militares e nos Estados que autorizam o emprego de tecnologias autônomas. A responsabilidade objetiva ou indireta dos programadores pode ser reconhecida quando demonstrada negligência na concepção de sistemas que ignoram parâmetros éticos e jurídicos. Contudo, até que surja uma tipificação internacional específica, a lacuna normativa será suprida pelos princípios do DIH e pelas regras da responsabilidade internacional do Estado.

Garcia (2019, p. 7) sintetiza a questão ao afirmar que o respeito ao DIH exige “um mínimo de controle humano e supervisão, a fim de que se mantenha aberta a possibilidade de intervir após a ativação do sistema”. Esse comando reafirma que o direito à vida e à dignidade humana não pode ser delegado a entidades não humanas.

O controle humano significativo é, assim, o ponto de equilíbrio entre a inovação tecnológica e a manutenção da legitimidade jurídica dos atos bélicos.

4.2 Interpretação contemporânea e desafios futuros

A era da automação bélica inaugura um novo paradigma interpretativo para o Direito Internacional Humanitário. Mota (2023, p. 117) observa que o desenvolvimento da inteligência artificial “é caminho irreversível”, e que, na ausência de normas internacionais específicas, deve-se recorrer às normas já vigentes, aplicando-as de forma evolutiva. Isso significa reinterpretar os princípios clássicos à luz das novas tecnologias, reforçando sua aplicabilidade mesmo diante de inovações disruptivas.

Todavia, essa reinterpretação demanda que o DIH se adapte substancialmente à era da guerra algorítmica, desenvolvendo mecanismos de controle jurídico e técnico capazes de acompanhar a velocidade do progresso tecnológico.

Tal adaptação não implica a criação de um novo regime jurídico, mas sim o aperfeiçoamento hermenêutico e normativo do sistema existente, de modo a torná-lo compatível com fenômenos como a automação decisória, o aprendizado de

máquina e a autonomia operacional dos sistemas letais (Mota, 2023, p. 113).

Essa tarefa impõe aos Estados e às organizações internacionais a obrigação de reavaliar a suficiência das normas vigentes à luz de critérios de proporcionalidade, previsibilidade e rastreabilidade (elementos essenciais para a imputação de responsabilidade e para a preservação da legalidade dos atos bélicos) (Garcia, 2019, p. 6-7).

Os desafios futuros do DIH envolvem três dimensões: normativa, ética e geopolítica.

Na dimensão normativa, o principal obstáculo é a falta de consenso sobre a definição de armas autônomas letais. O Grupo de Peritos Governamentais da Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), em Genebra, discute há anos uma possível regulamentação, mas enfrenta resistência de potências militares que investem pesadamente em automação bélica (Garcia, 2019, p. 1). Sem uma definição clara, não há como elaborar um tratado vinculante que imponha limites concretos. Ainda que o artigo 36 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra imponha aos Estados a obrigação de verificar a compatibilidade de novas armas com o direito internacional, tal dispositivo mostra-se insuficiente diante da

complexidade técnica dos sistemas autônomos, que demandam parâmetros de auditoria, supervisão e validação algorítmica até então inexistentes.

Na dimensão ética, o desafio é preservar o caráter humanista do DIH. A guerra, por mais regulada que seja, sempre envolveu um componente humano: a decisão de atacar, recuar ou negociar. Substituir essa decisão por algoritmos significa afastar a consciência moral que fundamenta a limitação da violência. Nunes (2021, p. 158) alerta que a distância física e emocional dos operadores causa uma “desresponsabilização moral e ética”, transformando o inimigo em mero dado a ser eliminado.

A ética humanitária, fundada no reconhecimento da alteridade e na empatia, corre o risco de ser substituída por uma lógica algorítmica de eficiência bélica. Preservar a decisão humana no uso da força, portanto, não é apenas um imperativo ético, mas também jurídico, pois somente o agente humano é capaz de ponderar entre a necessidade militar e o sofrimento humano: juízo que está na essência do princípio da proporcionalidade (Garcia, 2019, p. 6).

Já na dimensão geopolítica, observa-se uma nova corrida armamentista digital. Estados Unidos, Rússia, China e Israel disputam a supremacia em inteligência artificial militar (Garcia, 2019, p. 3). Essa competição ameaça desestabilizar o equilíbrio de poder e enfraquecer os esforços multilaterais de contenção. O próprio Garcia (2019, p. 3) cita a advertência de Vladimir Putin: “quem se tornar o líder nesta esfera se tornará o governante do mundo”.

Tal cenário reforça a necessidade de governança internacional cooperativa. Nesse contexto, o DIH deve incorporar mecanismos de cooperação e transparência tecnológica, de forma a reduzir assimetrias de poder e a evitar o uso abusivo de tecnologias letais autônomas em detrimento de populações civis ou de Estados tecnologicamente vulneráveis (Mota, 2023, p. 116-117).

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) tem papel central na defesa da aplicação do DIH às novas tecnologias. Nunes (2021, p. 153) destaca que o CICV atua para proteger civis e prisioneiros de guerra, devendo agora estender sua atuação à regulação da guerra digital.

O art. 36 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra obriga os Estados a “determinar se o emprego de novas

armas é compatível com o direito internacional”, o que abrange expressamente a inteligência artificial bélica (Nunes, 2021, p. 157). O desafio consiste em atualizar a hermenêutica dessa norma para que ela contemple não apenas o artefato bélico, mas também os algoritmos que orientam sua operação, exigindo que sejam verificáveis, auditáveis e dotados de transparência decisória (condição essencial à responsabilidade internacional).

Do ponto de vista hermenêutico, o DIH precisa reafirmar seu antropocentrismo normativo. A máquina pode processar dados, mas não compreende o sofrimento humano, a proporcionalidade moral ou o valor da vida. A interpretação contemporânea deve, portanto, reconhecer que a inteligência artificial não substitui a racionalidade ética do ser humano, mas deve operar sob sua tutela.

Isso implica reconhecer que o “controle humano significativo” não é apenas uma exigência técnica, mas um pressuposto ético-jurídico de legitimidade do uso da força, assegurando que toda decisão letal decorra de um juízo moral consciente e juridicamente imputável (Mota, 2023, p. 116).

Não obstante, enquanto não houver novas normas internacionais, “não há outro caminho senão o uso das normas

vigentes do direito internacional humanitário” (Mota, 2023, p. 112). Essa aplicação adaptativa deve ser acompanhada da criação de novos instrumentos jurídicos que imponham transparência, rastreabilidade e auditabilidade dos sistemas autônomos. Somente por meio de tal adaptação o DIH poderá exercer sua função civilizatória em um ambiente de guerra cada vez mais mediado por decisões algorítmicas.

O futuro do DIH dependerá de sua capacidade de dialogar com a tecnologia sem abdicar de seus fundamentos éticos. Garcia (2019, p. 7) sustenta que a responsabilidade não pode ser transferida a seres inanimados, e que o direito deve assegurar um “mínimo de supervisão humana”. Nunes (2021, p. 152) complementa que o propósito último do DIH é preservar a humanidade mesmo na guerra (um valor que não pode ser quantificado por algoritmos).

Assim, o desafio do século XXI consiste em conciliar inovação tecnológica e humanismo jurídico, de modo que a eficiência bélica não se sobreponha ao valor da vida. O Direito Internacional Humanitário deve continuar sendo o marco civilizatório que impõe limites à guerra, reafirmando que, independentemente da sofisticação das máquinas, a decisão de

empregar a força letal deve permanecer sob o juízo moral, ético e jurídico do ser humano.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstrou que o avanço da inteligência artificial nas operações militares constitui um fenômeno irreversível, capaz de alterar de forma substancial as estruturas normativas e éticas que historicamente sustentam o Direito Internacional Humanitário.

A automação bélica, ao deslocar o processo decisório humano para sistemas autônomos, desafia diretamente os princípios de humanidade, distinção, proporcionalidade e necessidade militar, pilares do regime jurídico aplicável aos conflitos armados. Nesse contexto, torna-se evidente que a tecnologia, quando utilizada sem critérios éticos e sem adequada supervisão humana, tende a amplificar os riscos de desumanização e a fragilizar a proteção das pessoas não envolvidas nas hostilidades.

Constatou-se, ainda, que a ausência de um marco regulatório internacional específico para os sistemas autônomos letais gera uma lacuna jurídica perigosa, tanto no plano da

imputação penal quanto na esfera da responsabilidade estatal. O denominado *accountability gap* evidencia a dificuldade de atribuir responsabilidade por eventuais violações das normas humanitárias quando decisões letais são executadas por algoritmos.

Tal cenário exige uma resposta jurídica coerente e coordenada, que reafirme a centralidade do ser humano como sujeito e agente moral do direito internacional, assegurando que a responsabilidade pela condução das hostilidades jamais seja transferida a entidades não humanas.

A hipótese inicial (de que o emprego da inteligência artificial sem controle humano significativo viola o núcleo axiológico do Direito Internacional Humanitário) mostrou-se confirmada. As evidências teóricas e normativas analisadas indicam que a autonomia tecnológica, se não for acompanhada de mecanismos de supervisão e rastreabilidade, tende a corroer as bases jurídicas do *jus in bello*, relativizando princípios que até então eram considerados inderrogáveis. Assim, a manutenção da humanidade na guerra depende, necessariamente, de um controle ético e jurídico efetivo sobre os sistemas inteligentes utilizados em combates.

No âmbito ético e político, a pesquisa evidenciou que o debate sobre a regulação da inteligência artificial militar transcende o domínio técnico, atingindo a própria essência do humanismo jurídico internacional. O progresso tecnológico não pode servir de justificativa para a flexibilização de garantias fundamentais, nem para a legitimação de práticas bélicas desprovidas de julgamento moral. O Direito Internacional Humanitário deve, portanto, preservar sua função civilizatória: limitar a violência, proteger os vulneráveis e assegurar que, mesmo na guerra, a dignidade humana permaneça como valor supremo.

Diante desse panorama, impõe-se a necessidade de uma adaptação normativa progressiva. O art. 36 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra oferece base para que os Estados examinem a compatibilidade de novas armas com o direito internacional, mas é insuficiente diante da complexidade dos sistemas autônomos. Faz-se urgente, portanto, o estabelecimento de tratados internacionais específicos sobre o uso da inteligência artificial em operações militares, prevendo critérios objetivos de controle humano, transparência algorítmica e responsabilização jurídica. Tal avanço depende de

cooperação multilateral e de um compromisso ético global com a preservação da paz e da humanidade.

Em conclusão, reafirma-se que o Direito Internacional Humanitário, mesmo diante da era da guerra algorítmica, mantém sua relevância como marco normativo e moral que limita o poder destrutivo da tecnologia. O desafio contemporâneo consiste em assegurar que a inovação científica continue a servir à humanidade, e não o inverso. A consolidação de uma governança internacional da inteligência artificial militar é, assim, não apenas um imperativo jurídico, mas um dever ético de proteção à vida, à dignidade e à própria continuidade dos valores civilizatórios que sustentam o direito das gentes.

REFERÊNCIAS

ASIMOV, Isaac. *I, Robot*. Nova York: Gnome Press, 1950.

BARREIROS, Daniel; POTY, Ítalo Barreto. Estratégia norteamericana para o desenvolvimento de inteligência artificial militar: um horizonte de curto prazo (2020–2030). *Austral – Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 10, n. 19, 2021.

Gleyciellen Borges dos Santos; Mariana Vieira Batista;
Marina Bonissato Frattari

BETTENCOURT, Rui Jorge Fernandes; COELHO, José Manuel dos Santos. Aplicação das Tecnologias de Inteligência Artificial em Operações Militares. *In*: ESTEVES, Ana Carina da Costa e Silva Martins (Coord.). *Inteligência Artificial: Estudos Pioneiros em Contexto Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2024. p. 51–96.

BOBBIO, Norberto; TEIXEIRA, Rodrigo Fernandes Moreira. *Direito Internacional Humanitário e a Regra da Necessidade Militar*. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. *Manual de Campanha EB70-MC-10.211: Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres (PPCOT)*. 2. Ed. Brasília: Exército Brasileiro, Comando de Operações Terrestres, 2020.

CERUZZI, Paul E. *A History of Modern Computing*. 2. Ed. Cambridge: MIT Press, 2003.

CICV. *Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais*, 8 jun. 1977. Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Disponível em:

<https://www.icrc.org/pt/document/protocolo-i-adicional-convencoes-de-genebra-1949>. Acesso em: 9 nov. 2025.

ESTEVES, Ana Carina da Costa e Silva Martins (Coord.). *Inteligência Artificial: Estudos Pioneiros em Contexto Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar, *Cadernos do IUM*, n.º 60, 2024.

FERREIRA, Thiago Borne. Não estamos violando a Primeira Lei da Robótica: Drones e os limites da Inteligência Artificial. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 125–130, maio/ago. 2014.

FORBES BRASIL. A história do drone que matou o major-general iraniano Qassem Soleimani. *Forbes Brasil*, 3 jan. 2020. Disponível em: <https://forbes.com.br/negocios/2020/01/a-historia-do-drone-que-matou-o-major-general-iraniano-qassem-soleimani/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

GAIRE, Umesh S. Application of Artificial Intelligence in the Military: An Overview. *Unity Journal*, v. 4, n. 1, p. 161–174, 2023.

GARCIA, Eugênio V. Inteligência Artificial, Paz e Segurança: Desafios para o Direito Internacional Humanitário. *Cadernos de Política Exterior*, n. 8, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Brasília, 2019.

GONÇALVES, Vinicius. Pioneiro e ridicularizado, Alan Turing desafiou suposta superioridade da inteligência humana. *Jornal da USP*, São Paulo, 14 jun. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/pioneiro-e-ridicularizado-alan-turing-desafiou-suposta-superioridade-da-inteligencia-humana/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

HOROWITZ, Michael C.; KAHN, Lauren; MAHONEY, Charles. The Future of Military Applications of Artificial Intelligence: A Role for Confidence-Building Measures? *Orbis*, v. 64, n. 4, p. 528–543, 2020.

Gleyciellen Borges dos Santos; Mariana Vieira Batista;
Marina Bonissato Frattari

MOTA, Rafael Gonçalves. O emprego da inteligência artificial na guerra, efeitos humanitários e desafios para o Direito Internacional. *Revista Intellector*, v. XX, n. 40, Rio de Janeiro, jul./dez. 2023.

NATIONAL GEOGRAPHIC BRASIL. *Quem foi Alan Turing, pioneiro no desenvolvimento da inteligência artificial e da computação moderna*. National Geographic Brasil, 26 jun. 2023. Disponível em:
<https://www.nationalgeographicbrasil.com/ciencia/2023/06/que-m-foi-alan-turing-pioneiro-no-desenvolvimento-da-inteligencia-artificial-e-da-computacao-moderna>. Acesso em: 9 nov. 2025.

NUNES, Ana Paula. A utilização de drones armados e o Direito Internacional Humanitário. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 7, n. 6, p. 147-180, 2021.

ONU. *Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos*. Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 56/83, 12 dez. 2001. Disponível em:
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em: 9 nov. 2025.

PAIVA, Jorge Manuel Nogueira; CORREIA, Armando José Dias. Inteligência Artificial: Contributos para uma Estratégia na Área da Defesa. In: ESTEVES, Ana Carina da Costa e Silva Martins (Coord.). *Inteligência Artificial: Estudos Pioneiros em*

Contexto Militar. Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2024. p. 9–50.

PICTET, Jean. *Development and Principles of International Humanitarian Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

RASHID, A. B. *et al.* Artificial Intelligence in the Military: An Overview of the Capabilities, Applications, and Challenges. *International Journal of Intelligent Systems*, 2023.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. *Inteligência Artificial: uma abordagem moderna*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

SADIKU, Moses N.; ASHAOLU, T.; AJAYI-MAJEBI, A.; MUSA, S. Artificial Intelligence in Social Media. *International Journal of Scientific Advances*, v. 2, n. 1, p. 15–20, 2021.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 8. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

TURING, Alan Mathison. Computing Machinery and Intelligence. *Mind*, v. 59, n. 236, p. 433–460, 1950. Disponível em: <https://academic.oup.com/mind/article/LIX/236/433/986238>. Acesso em: 9 nov. 2025.

U.S. ARMY UNIVERSITY PRESS. Desenvolvendo a prontidão para confiar no uso da inteligência artificial dentro das equipes de combate. *Military Review – Edição Brasileira*, 2º trim. 2020. Fort Leavenworth: Army University Press, 2020. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao->

Gleyciellen Borges dos Santos; Mariana Vieira Batista;
Marina Bonissato Frattari

Brasileira/Arquivos/Segundo-Trimestre-2020/Desenvolvendo-a-
Prontidao-para-Confiar-no-Uso-da-Inteligencia-Artificial/.
Acesso em: 9 nov. 2025.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Data, Analytics and
Artificial Intelligence Adoption Strategy*. Washington, D.C.:
DoD, 2023. Disponível em:
[https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/35778
57](https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3577857). Acesso em: 9 nov. 2025.

WIENER, Norbert. *Cybernetics: or Control and Communication
in the Animal and the Machine*. Cambridge: MIT Press, 1948.