

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Curso: MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

**Área de Especialidade: Coprodução do Bem Público, Accountability, Inovação e
Sustentabilidade**

***ACCOUNTABILITY* INSTITUCIONAL E PERSECUÇÃO PENAL: as lacunas de
responsabilidade e os desafios da Polícia Militar de Santa Catarina na ausência de
mecanismos de coordenação interorganizacional**

107.121.147-18

**Florianópolis
2025**

PROPOSTA DE PESQUISA: [ACCOUNTABILITY INSTITUCIONAL E PERSECUÇÃO PENAL: as lacunas de responsabilidade e os desafios da Polícia Militar de Santa Catarina na ausência de mecanismos de coordenação interorganizacional]

1 INTRODUÇÃO

a. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A *accountability* é um dos pilares fundamentais da boa governança pública, especialmente em Estados cuja forma de implementação é a Federativa, a exemplo do Brasil (Saldanha, 2024).

A Justiça Militar, apesar de ser aquela mais antiga dentro do ordenamento jurídico, é alcunhada pelo paradoxo: “a famosa desconhecida”, sendo pouco compreendida pela sociedade, por operadores do direito e, até mesmo, por seus próprios integrantes. Destarte, por ser um assunto de domínio restrito, surge, amiúde, uma visão deturpada e, pior, aparentemente preconceituosa. Nota-se ser ela diametralmente oposta à realidade, tratando-se de um viés advindo, especialmente, do período sob o governo militar da década de 60, através do qual se criou um estigma acerca dos militares de uma maneira geral.

Este é o ponto nevrálgico, pois neste recorte histórico houve um grande movimento político, especialmente derivado de ações infelizes de maus policiais militares, tais como Carandiru, Chacina da Candelária e Favela Naval, por exemplo, para retirar da esfera de competência da Justiça Militar o processo e o julgamento dos crimes militares dolosos contra a vida de civil, mormente no âmbito das Justiças Militares Estaduais – umbilicalmente vinculadas às Polícias Militares, com grande ênfase no argumento da parcialidade da Justiça Castrense (Neves, 2024).

Por consectário lógico, a mera praxe, ou seja, sem embasamento científico, demoveu o Poder de Polícia Judiciária Militar das Polícias Militares, ao arrepio das normas de regência, especialmente ferindo de morte a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

As reformas constitucionais e legislativas recentes, em especial a emenda constitucional nº 45/2004, alteraram significativamente este cenário alhures exposto, gerando lacunas na responsabilização penal de militares e civis, quando infringem o bem jurídico “instituições militares”, particularmente nos casos de crimes militares dolosos contra a vida de civis (BRASIL, 1969a). Nesta senda, temos justamente a claudicância no prestação de contas institucional, uma vez que as atribuições investigativas multitudinárias têm reflexo na

fiscalização, eventualmente na responsabilização e, por fim, espicaça o fim precípua – o controle social.

Desta maneira, a partir deste nó histórico-jurídico aparecem os desafios da coordenação entre as Justiças criminais: comum e militar estadual. Logo, este tema tem grande relevância à Administração Pública ante o mote de abordagem dos institutos da *accountability* e da fragmentação da persecução penal, pois aquela não depende apenas da lei, mas da capacidade Estatal de coordenação horizontal e vertical; já esta decorre das assimetrias de responsabilização que tornam o controle social e institucional falhos, precipuamente nos casos de crimes militares contra civis.

b. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Muito embora a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) estabeleça responsabilidades razoavelmente claras para a Justiça Militar (da União e dos Estados) e, residualmente, da Justiça Criminal comum, nota-se, na prática, uma ausência de mecanismos eficazes de coordenação interorganizacional, primacialmente no tocante à persecução penal de delitos envolvendo militares estaduais de serviço ou em razão da função contra civis.

O cenário supramencionado impacta a capacidade de as Polícias Militares, a exemplo da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), exercerem suas funções de Polícia Judiciária Militar (BRASIL, 1969b). Portanto, indaga-se: **o resultado desta miscelânea de atribuições investigativas e competências de julgamento geram lacunas de responsabilização e déficits de accountability institucional, mormente o horizontal? E mais: Esta fragmentação gera insegurança jurídica, sobreposição de competências e, sobretudo, um absenteísmo organizacional na apuração e julgamento dos crimes militares, mormente no âmbito da Justiça Militar Estadual, cujo papel foi deteriorado por anos de alterações legislativas atécnicas?**

c. OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral é analisar os efeitos da fragmentação institucional entre as Justiças militar e comum e como impactam a *accountability* institucional, com escopo nos desafios enfrentados pela PMSC no exercício do Poder de Polícia Judiciária Militar.

Quanto aos específicos:

i. Identificar os principais marcos normativos e institucionais que regulam as competências da Justiça Militar da União, dos Estados e da Justiça Criminal comum no

Brasil, com especial atenção nos fluxos institucionais que regulam a atuação da Justiça Militar;

ii. Mapear os mecanismos (ou a ausência deles) de coordenação interorganizacional entre os entes federativos envolvidos na persecução penal militar;

iii. Avaliar o impacto desta fragmentação interinstitucional na atuação da PMSC, especialmente nos casos envolvendo crimes militares dolosos contra a vida de civis;

iv. Propor diretrizes administrativas que favoreçam maior integração, coordenação e accountability entre os órgãos envolvidos na persecução penal.

d. JUSTIFICATIVA

A pesquisa justifica-se pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre os efeitos da fragmentação federativa e da assimetria institucional no campo da Justiça Militar, tema ainda pouco explorado no campo da Administração Pública.

Nesta senda, a escolha da PMSC como objeto empírico denota um estudo de caso estratégico. Ademais, observam-se três enfoques desta pesquisa: Importância Social; Relevância Científica e a Contribuição Prática. O primeiro no que tange o combate à impunidade e o abuso de autoridade; o segundo denotando a lacuna literária acerca da accountability imbricada no espectro da Justiça Militar e o terceiro buscando melhorias nos modelos de governança pública.

Ante o consignado, tendo-se em vista que o pesquisador completa os quadros da corporação afetada pelo problema apresentado e diuturnamente se depara com a matéria em apreço, dada a especificidade da função desempenhada *interna corporis*, há perspectiva de encontrar uma resposta ao problema suscitado e apresentação de um contributo social.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

A noção de *accountability* discute-se amplamente na literatura de Administração Pública e denota-se como sendo a imperatividade de os agentes públicos prestarem contas de suas ações às instancias de controle, sejam elas formais ou informais. Para Mark Bovens (2007), envolve um processo estruturado em três momentos, quais sejam: a obrigação de informar; a justificativa de ações e a possibilidade de sanção, como conseqüência lógica da falência dos dois primeiros.

No contexto esposado no projeto de pesquisa nascem desafios atinentes às estruturas institucionais fragmentadas e/ou sobrepostas. Então, interessante é a proposição de Robert Behn (2001) o qual assevera haver diferentes dimensões da *accountability*: por controle; por

desempenho e por capacidade de resposta. Em ambientes como o proposto no presente trabalho, ou seja, múltiplas Jurisdições (tal qual ocorre entre a Justiça Militar dos Estados e a Justiça Criminal comum) tais espectros entram em atrito, gerando os dilemas prestacionais.

Neste diapasão, a estrutura federativa pátria é caracterizada por uma divisão complexa e, por vezes, imbricada de competências entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, quase integralmente sem instrumentos eficazes de coordenação (BRASIL, 1988). Noutras palavras, consagrando os dizeres de Fernando Abrucio (2005), o federalismo brasileiro dá-se às avessas e de maneira *sui generis* quando cotejado com ordenamentos jurídicos vários aos arredores do globo. Por isto, goza de baixa capacidade de coordenação vertical e horizontal.

Portanto, inevitável a implementação de políticas públicas integradas. Destarte, sob o prisma de Marta Arretche (2012) a susodita fragmentação não é apenas técnica, conquanto política e institucional. Assim, o absenteísmo no que tange a mecanismos de resolução de conflitos intergovernamentais compromete a governança, pois dificulta a identificação de quem deve ser responsabilizado pelas falhas ou omissões.

Conquanto devesse-se prezar pela governança interorganizacional, os sistemas policentricos, como é o caso do Poder Judiciário pátrio, que traz a reboque todo um arcabouço de organismos de apoio institucional (inclusive noutros Poderes da República, como no caso da polícia judiciária, exercida pelo Poder Executivo), demandam coordenação horizontal e mecanismos próprios de controle a um funcionamento adequado (Ostrom, 1990).

Infere-se, pois, que governança não ocorre somente entre governo e sociedade, contudo entre órgãos públicos sobrepostos. Neste sentido, a falta de mecanismos de governança interinstitucional entre os atores da Justiça brasileira fragilizam a responsabilização dos perpetradores de delitos.

Sob este prisma, a Justiça Militar é tradicionalmente tratada como um subsistema do gênero: Poder Judiciário, com estrutura própria e competências definidas na Carta Política. Todavia, desde a Emenda Constitucional nº 45/2004 (“reforma do judiciário”) houve uma redução das atribuições da Justiça Militar Estadual que, ainda que componente do Poder Judiciário, ante a argumentação de corporativismo, especialmente nos casos dos crimes dolosos contra a vida de civis, gerou um imbróglio interinstitucional na persecução penal destes delitos penais militares.

Ao retirar das Polícias Militares a atribuição de apuração de tais crimes, por consequência, violou-se o princípio federativo e comprometeu-se a própria *accountability*, posto que baseada exclusivamente em argumentos enviesados sob a ótica política e ideológica, ou seja, despidos de fundamentação técnica. Por óbvio, tem-se o

comprometimento de toda a estrutura constitucional da Justiça Militar Estadual (Neves, 2024).

Como conseqüência lógica do supracitado, resulta-se numa cadeia de responsabilização “*disfuncional*” em que os crimes cometidos por militares em serviço ficam às margens de uma apuração eficiente e sob o prisma epistemológico e axiológico dos pilares da caserna. Isto cria riscos à imagem das corporações e à confiança da população nesta (prestação de contas deficitária).

3 METODOLOGIA

a. MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem exploratório-descritiva. Assim, pretende-se compreender fenômenos institucionais complexos ligados à *accountability* e fragmentação federativa no âmbito da persecução penal militar.

b. ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Adotar-se-á a estratégia metodológica de estudo de caso único, com ênfase na Polícia Militar de Santa Catarina, a partir da análise de episódios representativos de conflitos interinstitucionais na apuração de crimes militares, primordialmente os dolosos contra a vida de civis.

c. HIPÓTESES OU PRESSUPOSTOS DE PESQUISA

Pressupõe-se que a ausência de mecanismos eficazes de coordenação interorganizacional entre a Justiça Militar e a comum contribui para déficits de *accountability*, o que impacta negativamente a persecução penal militar e a imagem pública das corporações Policiais Militares.

d. DEFINIÇÃO E FORMA DE OPERACIONALIZAÇÃO DE VARIÁVEIS OU CATEGORIAS DE ANÁLISE

- Coordenação Interinstitucional: mensurada pela existência (ou ausência) de mecanismos formais de cooperação entre órgãos judiciais e policiais;
- *Accountability* Institucional: avaliada pela transparência, controle e responsabilização das ações institucionais nos casos analisados.

e. CONTEXTO DA PESQUISA

A pesquisa será realizada no Estado de Santa Catarina, tendo como unidade empírica a Polícia Militar deste Estado da Federação. Ademais, a população-alvo será composta de

operadores do direito penal militar e comum, quais sejam: Oficiais da PMSC; membros do Ministério Público e demais operadores da Justiça Militar Estadual e da comum.

f. **PROCEDIMENTOS DE COLETA/BUSCA DE EVIDÊNCIAS**

Serão utilizados a Revisão de Literatura especializada, a análise documental de leis, pareceres e decisões judiciais (STF, STJ e TJSC), bem como entrevistas semiestruturadas com agentes públicos atuantes na persecução penal militar.

g. **ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS**

Esta realizar-se-á mediante a técnica de análise de conteúdo, com a categorização e interpretação das informações coletadas de modo a identificar padrões, lacunas institucionais e possibilidades de fortalecimento da governança pública no seio militar estadual.

h. **POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES PREVISTAS**

A pesquisa poderá encontrar limitações relativas à disponibilidade de dados sigilosos, restrições de acesso a documentos institucionais e à limitação de tempo dos entrevistados; fatores estes que poderão impactar no alcance dos resultados almejados.

4 CRONOGRAMA

A pesquisa será desenvolvida em 24 meses, sugerindo-se conforme abaixo:

- a) **Meses 1-6:** Forte em revisão bibliográfica, delimitação do problema e organização do projeto de qualificação.
- b) **Meses 7-9:** Defesa da qualificação e início da coleta de dados (entrevistas, análise documental).
- c) **Meses 10-15:** Coleta e análise de dados combinadas à redação de capítulos da dissertação.
- d) **Meses 16-21:** Redação intensiva da dissertação e apresentação dos resultados preliminares em eventos científicos.
- e) **Meses 22-24:** Revisão final da dissertação, submissão e defesa.

5 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401–422, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6576>. Acesso em: 4 abr. 2025.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Editora FGV, 2012.

BEHN, Robert D. *The PerformanceStat potential: a leadership strategy for producing results*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctvdf03r8>. Acesso em: 4 abr. 2025.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, [S.l.], v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>. Acesso em: 4 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 abr. 2025.

_____, **Decreto Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969**. Código Penal Militar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1001.htm. Acesso em: 04 abr. 2025.

_____, **Decreto Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969**. Código de Processo Penal Militar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1002.htm. Acesso em: 04 abr. 2025.

MENDES SALDANHA, Paloma. Governança, accountability e avaliação de impacto algorítmico. *Consultor Jurídico*, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-04/governanca-accountability-e-avaliacao-de-impacto-algoritmico/>. Acesso em: 4 abr. 2025.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. *Direito Penal Militar*. São Paulo: Juspodivm, 2024.

OSTROM, Elinor. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. *Natural Resources Journal*, Albuquerque, v. 32, n. 2, p. 415–454, 1992. Disponível em: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol32/iss2/6>. Acesso em: 4 abr. 2025.