



INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA: ASPECTOS LEGAIS DAS ATIVIDADES DE POLICIAMENTO VELADO E OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA NAS POLÍCIAS MILITARES NO BRASIL

Joel Marques Pereira, Tiago Ribeiro dos Ramos



<https://doi.org/10.36557/2009-3578.2025v11n2p7798-7828>

Artigo recebido em 25 de Setembro e publicado em 25 de Novembro de 2025

ARTIGO ORIGINAL

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar as distinções entre a atividade de Policiamento Velado e a atividade de Operação de Inteligência nas Polícias Militares do Brasil, à luz da legislação brasileira e da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública. A problemática central está na confusão terminológica e funcional entre o Policiamento Velado e a atividade de Operações de Inteligência, o que tem provocado interpretações equivocadas quanto à legalidade, aos limites de atuação e à finalidade de cada uma dessas ações. A partir de uma abordagem qualitativa, o estudo utilizou os métodos dedutivo e indutivo, com base em revisão bibliográfica, análise de normas Constitucionais, legais e infralegais, além de documentos institucionais, emprego de entrevistas não estruturadas e Estudo de Caso tendo como objeto de pesquisa a Polícia Militar do Estado do Amazonas. A pesquisa também se apoia em estudos da área de Inteligência de Segurança Pública, de autores como Marcos Cepik, Priscila Brandão, Joanisval Gonçalves, Flávio Cavalcante, Sávio Fernandes, além de outros autores de publicações acadêmicas na área. O artigo buscou trazer contribuições para a delimitação conceitual e normativa das atividades, visando promover a conscientização jurídica e doutrinária das atividades de Policiamento Velado e Operações de Inteligência no âmbito das instituições policiais militares, visando assim, contribuir para o aumento dos níveis de efetividade de suas ações de policiamento ostensivo e salvaguarda dos bens e direitos protegidos em lei.

Palavras-chave: Operações de Inteligência; Policiamento Velado; Inteligência de Segurança Pública.



PUBLIC SECURITY INTELLIGENCE: LEGAL ASPECTS OF VEILED POLICING AND INTELLIGENCE OPERATIONS WITHIN THE MILITARY POLICE FORCES IN BRAZIL

ABSTRACT

This article aims to analyze the distinctions between the activity of Covert Policing and the activity of Intelligence Operations within the Military Police Forces of Brazil, in light of Brazilian legislation and the National Public Security Intelligence Doctrine. The central issue lies in the terminological and functional confusion between Covert Policing and Intelligence Operations, which has led to misinterpretations regarding the legality, operational boundaries, and purposes of each of these activities. Using a qualitative approach, the study employed deductive and inductive methods based on a literature review, analysis of constitutional, legal, and infralegal regulations, as well as institutional documents, adopting a Case Study focused on the Military Police of the State of Amazonas. The research also draws on studies in the field of Public Security Intelligence by authors such as Marcos Cepik, Priscila Brandão, Joanisval Gonçalves, Flávio Cavalcante, Sávio Fernandes, among others with academic publications in the area. The article sought to contribute to the conceptual and normative delimitation of these activities, aiming to promote legal and doctrinal awareness regarding Covert Policing and Intelligence Operations within military police institutions, thereby contributing to increased effectiveness in overt policing actions and the safeguarding of assets and rights protected by law.

Keywords: Intelligence Operations; Covert Policing; Public Security Intelligence.

Instituição afiliada – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS (UEA)

Autor correspondente: Joel Marques Pereira jmp.psp25@uea.edu.br

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).





INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil é marcada por permanentes dilemas quanto aos limites legais e doutrinários da atividade policial, especialmente no que se refere ao emprego de técnicas que demandam maior discricção. Dentro desse cenário, levamos em consideração as atividades dentro das instituições Polícias Militares, como as Operações de Inteligência e Policiamento Velado. Embora muitas vezes tratados como atividades similares, essas duas atividades possuem naturezas distintas e, principalmente, fundamentos legais diferentes, o que exige uma análise crítica e aprofundada.

A problemática que deu origem a este artigo se encontra na frequente confusão entre Policiamento Velado e Operações de Inteligência, que gera não apenas insegurança jurídica, mas também distorções na prática do cotidiano policial militar. Tal confusão pode resultar na aplicação de técnicas sem o devido respaldo legal, fragilizando a legitimidade da atuação da polícia militar e abrindo espaço para questionamentos de ordem normativa e constitucional.

Nesse contexto, levanta-se a hipótese central deste estudo que o Policiamento Velado não possui fundamentação sólida no Estado Democrático de Direito e sua permanência nas práticas policiais militares constitui um reflexo histórico da doutrina do Destacamento de Operações de Informações (DOI), que data do período do Regime Militar no Brasil. Tal herança, ainda presente na mentalidade e nas rotinas de parte das corporações policiais militares, dificulta o processo de adequação das atividades policiais às exigências atuais da Constituição Federativa do Brasil de 1988.

Enquanto as Operações de Inteligência estão devidamente normatizadas por marcos legais, como a Lei nº 9.883/1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), e as diretrizes da Política Nacional de Inteligência, a atividade de Policiamento Velado carece de base normativa clara, o que o coloca em uma posição frágil perante os Princípios Constitucionais e a lei de acesso à informação (nº 12.527/2011) que regem a administração pública. Essa fragilidade, ao ser ignorada, pode comprometer a própria confiança da sociedade na Polícia Militar, além da segurança jurídica de seus agentes.

A confusão conceitual entre essas atividades, além de comprometer a legitimidade institucional, pode prejudicar a eficácia das operações de segurança



pública. O Policiamento Velado, por vezes empregado como se fosse atividade de Inteligência, não oferece o mesmo rigor metodológico nem a mesma previsão legal, gerando vulnerabilidades operacionais e jurídicas. Essa prática, por não estar amparada nos preceitos do Estado Democrático de Direito, deve ser questionada e repensada à luz das necessidades atuais de segurança pública.

No caso do Brasil, onde a criminalidade organizada se aproveita das dificuldades geográficas e logísticas para expandir suas ações, além das brechas no corpo leis de combate a criminalidade organizada, a clareza conceitual – para fins de segurança jurídica e eficácia das operações de segurança pública - entre Policiamento Velado e Operações de Inteligência se torna ainda mais necessárias e urgentes.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar as distinções doutrinárias e legais entre o Policiamento Velado e as Operações de Inteligência no âmbito das Polícias Militares, demonstrando que o primeiro carece de fundamentação constitucional, enquanto o segundo possui respaldo legal e institucional. Busca-se, assim, contribuir para a delimitação conceitual, jurídica e operacional dessas atividades, oferecendo subsídios para a construção de uma doutrina institucional compatível com os valores do Estado Democrático de Direito e com as demandas de segurança pública no Brasil.

O PODER DE POLÍCIA

A terminologia das palavras “Segurança Pública” e “Ordem Pública” evoca, no imaginário popular, a ideia de amparo, proteção e salvaguarda dos direitos garantidos em lei pelo aparato estatal. Esses conceitos, quando difundidos, moldam a percepção coletiva de que o Estado é o responsável por assegurar a tranquilidade social e a integridade dos cidadãos frente a possíveis ameaças (Fernandes, 2025, p. 554). Desta forma, estabelece-se na ordem simbólica das massas a associação imediata entre tais expressões e a sensação de segurança cotidiana, entendida como a ausência de riscos iminentes (Pereira, 2015, p. 53). Além disso, a ideia de prevenção de atos ilícitos se torna intrinsecamente ligada a esses termos, reforçando a expectativa de que a atuação estatal é capaz de antecipar e neutralizar atos atentatórios a sociedade.

Já a palavra “polícia” – de acordo com Pereira (2015, p. 72) – carrega consigo



significados associados a ações de cessar, controlar, conter e ordenar, remetendo à sua função de impor limites e garantir a manutenção da ordem social. De origem grega, derivada de *politéia*, o termo originalmente estava relacionado à ideia de governo, entendido como o ato de governar sobre algo ou alguém. Essa raiz etimológica revela o vínculo intrínseco entre polícia e poder político, visto que a atividade policial surge como instrumento de administração e regulação da vida coletiva. Ontologicamente, quando se fala em policiamento, o termo se desdobra em práticas de fiscalização, averiguação e aplicação da lei, funções que traduzem sua essência operacional.

Para assegurar essa crença, o Estado cria instituições e delega poderes a elas, para intervir nas relações entre os indivíduos que estão dentro de sua jurisdição legal. Desse esforço, surge o aparato de controle social através de um corpo de leis, e em seguida – um conjunto de instituições para fiscalização e aplicação das leis (Tácito, 2003). Aqui a palavra “lei” segue entendida em seus dois sentidos: amplo e formal. O sentido amplo é tido como ordenamentos normativos e regulamentos emitidos por instituições competentes que intervêm na vida do indivíduo, mesmo sem terem passadas por votação nas casas dos Legislativos. Já o formal, é o ordenamento legal, as leis propriamente dito, que seguem os trâmites de elaboração e aprovação nas Casas Legislativas.

As instituições que fiscalizam e aplicam a lei recebem o poder - chamado de Poder de Polícia - através do ordenamento jurídico do Estado, que delimita sua participação de competência, formas de atuação, e outros dispositivos para o exercício de suas atividades. Em tese, o Poder de Polícia tem por fim preservar e salvaguarda o convívio dos indivíduos em sociedade, como também proteger os bens. Para isso, fica a cargo da Administração Pública o direcionamento e limitação desse poder, para alcançar o equilíbrio entre as liberdades individuais e o bem-estar da sociedade (TÁCITO, 2006).

No Brasil, o Poder de Polícia é definido no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), em seu artigo 78, que trata da seguinte maneira:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.



Em conformidade, vê-se que o Poder de Polícia diretamente vinculado aos interesses públicos, e às funções do cargo público, e que possíveis desvios que atentem contra o respeito aos ordenamentos jurídicos, direitos e garantias individuais e coletivas poderão acarretar abuso de poder e improbidade administrativa.

Desta forma, podemos simplificar que o Poder de Polícia é exclusividade da Administração Pública para prevenir, fiscalizar, controlar, e coagir todo e qualquer ato que atente contra os bens e direitos garantidos em lei. E para isso, a Administração delega o Poder de Polícia para instituições essenciais, voltadas para a manutenção e prevenção dos interesses da sociedade, como a Segurança Pública.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Capítulo III, Artigo 144, define os órgãos competentes para atuar com o Poder de Polícia na área da Segurança Pública, entendida como um “dever do Estado”, voltado à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Nesse dispositivo, a atuação estatal é legitimada pelo chamado Poder de Polícia, que confere às instituições incumbidas da segurança a prerrogativa de restringir direitos individuais em benefício do interesse coletivo, sempre dentro dos limites da lei. Esse poder se materializa em práticas de fiscalização, contenção e intervenção, cuja finalidade é equilibrar as liberdades individuais com a necessidade de manter a ordem pública.

Nos estados federativos, o Poder de Polícia foi delegado para atuar na Segurança Pública às Instituições – Polícia Militar e Polícia Civil.

- Art. 144:

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; [...]

Hipoteticamente, diz-se que 80% da Segurança Pública se faz com ações de policiamento ostensivo preventivo e 20% através de ações de policiamento especializado e ações de polícia judiciária (Pereira, 2015). Todavia, até o momento não há como saber o quão certo está essa hipótese em sua proporção. Mas quanto a importância do emprego do policiamento ostensivo – em suas diversas modalidades –



para a prevenção e repressão imediata contra atos atentatórios à sociedade e a ordem pública, não há sombra de dúvida.

ATIVIDADE POLICIAL MILITAR

Segundo Marcineiro (2009, p. 19), “quando o homem passou a viver em sociedade, rapidamente, percebeu que necessitava de um código de convivência e de um grupo de pessoas que fizesse a garantia do cumprimento desse código de convivência social”. Neste momento surge a figura dos “homens da lei”, “guardiões da ordem”, “ordem protetora”, “juizes da paz” e outros, que tinha como objetivo garantir a proteção dos habitantes locais. “Senão, imperaria a lei do mais forte em prejuízo da paz e da tranquilidade”.

Em conformidade com o Art. 144, § 5º, da CF/88, a Polícia Militar, enquanto força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, possui atribuições constitucionais claramente delimitadas, como polícia ostensiva e voltada para a preservação da ordem pública. Isso significa que sua atuação deve ser visível, transparente e fundamentada na legalidade, características que asseguram tanto a eficácia de sua missão quanto a confiança da sociedade na Instituição.

A polícia militar no Brasil é uma instituição essencial para prevenção da ordem pública (Pereira, 2015), para que outras atividades essenciais da sociedade possam ser exercidas¹, como: distribuição de gêneros alimentícios, água, gás, energia elétrica, transporte público, comércio, serviços públicos, e serviços de saúde e educação em geral, e outros. A ostensividade da Polícia Militar – psicologicamente – traz uma sensação nas massas segurança potencial, que poderá intervir a qualquer instante para coibir um ato atentatório a sociedade.

O Art. 3, letra “a”, do Decreto Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, reforça que presença da polícia militar em sua atividade fim se dá através de sua ostensividade² no

¹ Tal tese é evidenciada nos eventos que ocorreram em estados brasileiros onde houve greve de policiais militares, por exemplo: a greve que ocorrera em 2017, no Espírito Santo (v. Matéria em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/caos-no-espírito-santo-evidencia-dependencia-da-polícia-militar/>).

² De acordo com o Art. 3, letra “a”, do Decreto Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, compete às Polícias Militares - “executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos”.



policciamento, através de patrulhamento de averiguação, verificação, e de prevenção. Dentre outras modalidades de policiamento ostensivo - como a permanência, diligência, escolta – o patrulhamento é a modalidade de mais eficiência para a prevenção da ordem pública, seja nas formas de policiamento ostensivo a pé, motorizado, montado, aéreo, em embarcação, e em bicicleta.

Assim, como definido anteriormente, entende-se de maneira lógica como policiamento toda atividade de fiscalização, controle, e aplicação da lei; e consequentemente – como policiamento ostensivo: toda atividade de fiscalização, controle, e aplicação da lei, por meio de emprego de agentes, devidamente identificados por fardamento, equipamento tático e bélico, e veículos.

Para assegurar o pleno desdobramento da atividade-fim da Polícia Militar, que é a execução do policiamento ostensivo e preventivo, a gestão institucional se apoia nas chamadas atividades-meio, voltadas a otimizar e tornar mais eficiente o trabalho operacional. Essas atividades incluem serviços administrativos, logísticos e de assessoramento, que fornecem suporte estratégico, organizacional e técnico às unidades de policiamento ostensivo.

Desta forma, atividade policial militar é notoriamente orientada pela lógica da ostensividade, pois sua presença visível nas ruas não apenas inibe o crime, como também transmite à população a sensação de segurança. Diferente disso, práticas que envolvem dissimulação e ocultação de identidade – como o policiamento velado – acabam gerando um paradoxo em relação à função essencial da corporação. Ao adotar procedimentos de policiamento sem caracteres que o identifique, a Polícia Militar se aproxima de atividades típicas de Inteligência, porém sem a devida regulamentação legal que respalde tais ações. Nesse ponto, torna-se evidente o conflito entre a missão constitucional da Polícia Militar e a prática do Policiamento Velado.

ATIVIDADE DE POLICIAMENTO VELADO

O Policiamento Velado é comumente entendido, no âmbito das Polícias Militares, como uma modalidade de atuação realizada de forma dissimulada ou sigilosa, na qual os agentes e viaturas não se apresentam de maneira ostensiva à população. Essa abordagem tem como objetivo permitir a observação e intervenção em situações de



flagrante ou risco sem alertar os indivíduos ou grupos envolvidos, preservando o fator surpresa da ação policial.

Decorrendo disso, essa prática é frequentemente confundida com Operações de Inteligência, que possuem objetivos, métodos e fundamentos legais distintos, voltados às ações de busca para obtenção e confirmação de dados de interesse para subsidiar o processo de tomada de decisão, seja no planejamento ou execução de ações de policiamento ostensivo. Em algumas Polícias Militares dos estados brasileiros, essa atividade de Policiamento Velado é conhecida como atividade de Serviço Reservado.

Em termos operacionais, a atividade de Policiamento Velado é executada com o emprego de policiais militares trajando civis (apaisana) e utilizando veículos descaracterizados, com o objetivo de realizar o patrulhamento discreto em áreas previamente determinadas. Essa modalidade tem como finalidade, em tese, apoiar as equipes do policiamento ostensivo, oferecendo vigilância complementar, coleta de dados e informações sobre possíveis ilícitos, e intervenção rápida quando necessário, sem que a presença policial seja imediatamente percebida. Para isso, esse tipo de serviço é normalmente gerenciado dentro das unidades por meio de escalas de serviço, que definem horários, áreas de atuação e responsabilidades funcionais.

O desdobramento operacional do policiamento velado está diretamente subordinado às decisões do Comandante da Unidade Policial Militar, que define sua utilização conforme as demandas operacionais, táticas e estratégicas de sua unidade. Em suas funções regulares, o Policiamento Velado pode ser empregado em vigilâncias, reconhecimento operacional de áreas e monitoramento de eventos, com o objetivo de subsidiar a atuação do policiamento ostensivo. Além disso, os agentes podem ser destacados para auxiliar equipes ostensivas na realização de prisões em flagrante, oferecendo suporte direto no reforço operacional. Todavia, há situações em que alguns comandantes criam um Serviço Velado — também denominado Serviço Reservado — para remover policiais militares da escala de serviço ordinário e empregá-los em atividades que atendem a interesses pessoais ou particulares, em clara divergência com a legalidade³.

³ Caso do Rio de Janeiro — “A operação foi relevante porque conseguiu atingir a cúpula da unidade, embora o caso ainda não tenha sido julgado: 16 policiais foram presos, incluindo o coronel do batalhão e o tenente



Dentre os *modus operandi* do Policiamento Velado, destacam-se as ações para assinalação de alvos, que consistem na identificação e monitoramento de indivíduos ou situações que possam representar risco à segurança pública. Nessas ações, os agentes velados observam comportamentos suspeitos, registram os dados e sinalizam pontos de interesse, permitindo que o policiamento ostensivo atue de forma direcionada, possibilitando que abordagens e intervenções sejam realizadas com maior precisão, reduzindo riscos tanto para os policiais quanto para a população no entorno.

Entretanto, em ambientes críticos, mesmo assinalados, as guarnições não conseguem fazer a devida abordagem para constatação, uma vez que os indivíduos, ao verem a aproximação do policiamento ostensivo, abrem fuga por becos e vielas, para fugir do estado de flagrante delito. Nessa hora, muitas equipes veladas para impedir a fuga do suspeito ao ver a aproximação da viatura policial, eles próprios já realizam a abordagem, ou detém o suspeito até a guarnição do policiamento ostensivo chegar para averiguação – e quando em flagrante – dão voz de prisão, e conduzem o indivíduo para a delegacia, para devidos procedimentos cabíveis para a ocorrência.

Nessas eventualidades, há ocorrências de prisão em flagrante de policiais militares do Policiamento Velado que guarnições do policiamento ostensivo não aceitam fazer a condução, uma vez que não presenciaram os modos como se deu a prisão e o recolhimento das materialidades. Geralmente, quando isso acontece, a equipe velada tem duas opções – ou liberar o preso, ou conduzi-lo para a delegacia, que realmente é o que mais acontece. Na delegacia, para a autoridade policial, a equipe pode convencionar muitas histórias para apresentar o preso, e fugir do desvio de função e abuso de autoridade, como: “que estava vindo do trabalho, quando viu o indivíduo em atitude suspeita, e então resolveu abordar – e constatando o flagrante delito, deu voz de prisão e conduziu para a delegacia”; outro dizer “que estava fazendo um levantamento criminal, quando viu o elemento na prática do delito – e visando o



princípio da oportunidade⁴ – abordou e deu voz de prisão”. Há também aqueles - que desconhecendo as possíveis complicações dos seus atos - dizem também a verdade⁵.

Conforme os expostos, nota-se que o Policiamento Velado apresenta limitações quanto à sua eficiência operacional no contexto contemporâneo. Sem integração com Sistemas de Inteligência formalizados, dados e informações obtidos durante o turno de serviço podem não ser analisadas adequadamente, perdendo valor estratégico e reduzindo a capacidade de prevenir crimes de maior complexidade.

Somando-se a isso, os erros de lógica conceitual no entendimento do Policiamento Velado, assim como falhas na sua execução, acarretam significativos prejuízos à imagem da Polícia Militar perante a sociedade e diante de instituições coirmãs e parceiras no âmbito da segurança pública. Tais equívocos comprometem a credibilidade institucional, minando a confiança da população e dificultando a cooperação entre órgãos que atuam na preservação da ordem pública. Além do impacto reputacional, essas falhas colocam em risco não apenas a segurança jurídica⁶ dos agentes envolvidos, mas também a sua integridade física, uma vez que operações mal planejadas ou mal executadas aumentam a exposição a situações de alto risco⁷ e danos irreparáveis.

⁴ Princípio da Atividade de Inteligência de segurança Pública que diz que o conhecimento deve ser produzido e difundido dentro de um lapso de tempo que permita a sua utilização (DNISP, 2016, p. 17). Essa argumentação, no meio jurídico, já conhecida e devidamente não acolhida, por se tratar de um princípio ligado a produção do Conhecimento de Inteligência.

⁵ *O Subtenente trajava roupas civis. Percebi também o uso de um HT velado com fone de ouvido. Durante a oitiva, relatou que estava na rua fazendo campanas, motivo pelo qual acabou efetuando a prisão em flagrante de um indivíduo por tráfico de drogas. Reparei melhor e realmente as roupas civis não se adequavam ao corte de cabelo, ao rosto sisudo e à forma ensaiada de falar. Brinquei: “Está fantasiado de Polícia Civil, guerreiro?”.* Citação retirada do Artigo de Erick Da Rocha Spiegel Sallum - *Polícia Ostensiva Velada, pode isso, Arnaldo? Não, a regra é clara!* Matéria disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/policia-ostensiva-velada-pode-isso-arnaldo-nao-a-regra-e-clara/449295488>.

⁶ Policiais Militares em policiamento velado aborda suposto traficante de drogas, e durante abordagem - supostamente – o elemento reage contra os policiais militares e acaba sendo alvejado e morre no local. Matéria disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/07/16/video-camera-de-seguranca-flagra-pm-ao-atirar-e-matar-jovem-no-reconcavo-baiano-versao-da-policia-contradiz-imagens.ghtml>.

⁷ Policiais Militares da ROCAM em atividade de policiamento velado são recebidos a tiros por traficantes no bairro Presidente Vargas. Dois policiais da guarnição velada foram baleados, sendo que um deles veio a óbito no hospital. Matéria disponível em: <https://www.acritica.com/policia/pm-da-rocam-morre-apos-ser-atingido-com-tiros-durante-confronto-com-trafficantes-1.202954>.



ASPECTO LEGAL DA ATIVIDADE DE POLICIAMENTO VELADO

A legalidade é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito e norteia toda atuação estatal, inclusive a atividade policial. Toda ação da Polícia Militar deve estar amparada em dispositivos legais, reforçados por regulamentos internos ou doutrina formalmente reconhecida. O Policiamento Velado, entretanto, apresenta um problema jurídico estrutural, como já vimos anteriormente, pois não existe legislação específica que o ampare, o que o torna uma prática de carácter informal, suscetível a questionamentos quanto à sua legitimidade e compatibilidade com a Constituição Federal.

Os apaixonados pela atividade doutrinam - oralmente – que o Policiamento Velado tem previsão legal na Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu Art. 144, § 5º - que diz: “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. De acordo com eles, a competência da PM, quando se verifica o sentido abstrato da palavra “ordem pública”, engloba vários meios para a consecução.

A competência ampla da Polícia Militar na prevenção da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois, a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública e, especificamente, da segurança pública. A investigação policial militar preventiva, aliás, é atribuição da Polícia Militar, conforme concluiu o E. TJSP, pela sua C. 4ª Câmara Criminal, ao referendar a missão que a policial militar desenvolvia, em trajes civis, e que culminou na prisão de traficantes de entorpecentes. (LAZZARINE, 1996, p. 61).

Para Álvaro Lazzarine (1996), a competência atribuída à Polícia Militar no texto constitucional revela-se amplamente abrangente, conferindo à instituição a responsabilidade de atuar na preservação da ordem pública de forma contínua e abrangente. Essa prerrogativa implica que a corporação pode utilizar todos os meios disponíveis para cumprir sua função, desde ações de policiamento ostensivo até operações preventivas e de controle de situações de risco. Contudo, Lazzarine (1996) ressalta que essa autoridade não é ilimitada, estando sempre condicionada aos limites



impostos pela lei, garantindo que o exercício do poder policial ocorra dentro dos princípios legais e constitucionais.

Para os defensores da atividade de Policiamento Velado, a tese é que na ausência de uma proibição expressa em lei, o emprego de policiais militares em trajes civis no desempenho de funções veladas é permitido e amparado pelo Princípio Constitucional da Legalidade. Tal argumentação fundamenta-se na ideia de que o Policiamento Velado é uma ferramenta operacional lícita, desde que seu uso esteja dentro do escopo das competências constitucionais da Polícia Militar, entendidas por Lazzarine (1996) como bem abrangentes.

Desta maneira, os defensores dessa prática enfatizam que a ausência de proibição explícita não constitui brecha para arbitrariedade, mas sim autorização para que a corporação utilize meios necessários e estratégicos em prol da preservação da ordem pública, conforme o Art. 5, II, da CF/88, que diz, contraditoriamente, que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”

Em um sentido mais amplo, o Princípio da Legalidade também pode ser interpretado como a possibilidade de que a autonomia do agente seja exercida, desde que não contrarie a legislação vigente. Nesse viés, enquanto a ação do policial ou do agente público se mantenha dentro dos limites legais, permanece válido aquilo que foi previamente definido e acordado no âmbito institucional ou normativo.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Em contraponto, o jurista Hely Lopes Meirelles, traz em sua obra de Direito Administrativo Brasileiro o seguinte comentário sobre o Art. 37 da CF/88, que diz:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 1995, p. 82).



O jurista argumenta que, embora o Princípio da Legalidade possua um sentido amplo em determinados contextos, essa amplitude se restringe, em grande medida, à esfera da administração privada, onde os agentes podem agir enquanto suas ações não contrariarem normas ou contratos existentes. No entanto, na Administração Pública, o princípio deve ser interpretado em seu sentido estrito, impondo ao administrador público a obrigação de agir ou se abster de agir estritamente de acordo com o que a lei determina. Essa rigidez decorre da necessidade de garantir transparência, previsibilidade e legalidade nas ações estatais, evitando arbitrariedades e abusos de poder.

De forma simplificada, Hely Lopes Meirelles (1995, p. 83) diz:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Concordando com o jurista Hely Meirelles, o professor Caio Tácito (1975, p. 293) preleciona que “ao contrário da pessoa de direito privado, que, como regra, tem a liberdade de fazer aquilo que a lei não proíbe, o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza expressa ou implicitamente”.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo, a argumentação evidencia a irregularidade da prática do Policiamento Velado ainda presente em algumas instituições de Polícia Militar no Brasil. Essa atuação, muitas vezes realizada sem regulamentação formal ou respaldo legal, gera vulnerabilidades, afetando assim tanto a imagem institucional quanto a segurança dos agentes envolvidos, documentos, equipamentos e operações policiais, comprometendo a credibilidade da corporação diante da sociedade e de instituições parceiras.

Para fins de respaldo documental, além da elaboração de escalas de serviço e da produção de notas de planos de operações que preveem o emprego da atividade de Policiamento Velado, algumas instituições policiais militares avançaram no sentido de normatizar formalmente essa prática. Tal regulamentação se dá, segundo Cavalcante e Santos (2022), por meio da publicação de portarias internas, que assumem o formato de diretrizes e normas gerais de ação, estabelecendo parâmetros mínimos para o seu funcionamento. Entretanto, embora ofereça um arcabouço documental que facilita o



controle administrativo, a supervisão das ações e a responsabilização dos agentes envolvidos, e ainda que represente um esforço de institucionalização da atividade, não elimina as controvérsias jurídicas e operacionais.

Com base nessas considerações fundamentais, torna-se imperativo que, ao revisar as práticas de Policiamento Velado, as instituições policiais militares avaliem a necessidade de substituir gradualmente essa atividade não normatizada pela Atividade de Inteligência – propriamente dita – formalmente estruturada e normatizada por força de Lei. Essa transição visa assegurar que todas as ações realizadas pelos agentes estejam amparadas pela legislação, garantindo segurança jurídica e a eficiência operacional. Além disso, a adoção da Atividade de Inteligência permite maior controle institucional, padronização de práticas e o aumento do fluxo informacional da instituição.

POLICIAMENTO VELADO E OPERAÇÕES DE INTELIGÊNCIA

Muitos policiais militares dizem que o Policiamento Velado é uma refinada técnica de Inteligência Policial Militar, e ainda sustentam — ou fingem sustentar — que a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) abraça tal prática em seu seio normativo. É quase um mantra repetido nos corredores da quarta série fraca, como se a repetição fosse suficiente para transformar mito em verdade. Mas basta abrir a DNISP, da edição de 2009 a 2016, e folhear suas primeiras páginas para que todo o castelo de certezas desmorone.

E isso é um dos principais problemas no âmbito da Polícia Militar. É uma confusão de conceitos avulsos que distorcem o significado da atividade de seu todo, acarretando em até concordâncias paradoxais (Pereira, 2025). Essa sobreposição terminológica tem gerado distorções práticas e doutrinárias, além de fragilizar a legitimidade das ações das corporações perante a sociedade e o sistema de justiça.

De acordo com Cavalcante e Santos (2022, p. 19 – 20), o conceito de Policiamento Velado norteia que é uma atividade policial que tem como foco a obtenção de dados criminais para auxiliar o policiamento ostensivo em sua consecução constitucional.

No estado de Minas Gerais, a Polícia Militar mineira normatizou a atividade de Policiamento Velado por meio da Resolução nº 4.695/PMMG-2018, estabelecendo



limites e diretrizes específicas para essa prática dentro da corporação, diferenciando o Policiamento Velado das Operações de Inteligência, evitando assim sobreposições conceituais e práticas que possam gerar confusões dentro da corporação.

Ao estabelecer diretrizes específicas para o emprego do policiamento velado, essa resolução busca justamente evitar a confusão com as atividades de inteligência. A PMMG, por meio dessa resolução, demonstra a preocupação em delimitar as competências e responsabilidades, garantindo que o policiamento velado seja empregado como uma ferramenta tática de apoio ao policiamento ostensivo, e não como uma atividade de inteligência disfarçada.

Entretanto, apesar da Resolução nº 4.695/PMMG-2018 representar um avanço institucional na tentativa de diferenciar o Policiamento Velado das Operações de Inteligência, ainda persistem tensionamentos jurídicos e doutrinários em relação à sua validade. Críticos, como Gonçalves (2011), Cepik e Ambos (2013), Pereira (2015), argumentam que, mesmo normatizado em âmbito interno da corporação, atividades como Policiamento Velado carecem ainda de respaldo explícito na Constituição Federal e nas legislações nacionais de Segurança Pública e de Inteligência, o que levanta questionamentos sobre sua compatibilidade com o Estado Democrático de Direito.

Voltando na nossa história recente do Brasil, vemos que policiamento velado tem sua origem diretamente vinculada ao período do Regime Militar (1964-1985), quando o Governo estruturou os Destacamentos de Operações de Informação (DOI), que posteriormente se integraram aos Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), órgãos responsáveis por ações de inteligência, em conformidade com a Doutrina do Serviço Nacional de Informação, criado pela Lei nº 4.341, de 13 de julho de 1964. Nessa conjuntura, a prática do acompanhamento sigiloso de indivíduos e grupos subversivos foi incorporada às rotinas das forças de segurança pública (polícias militares, polícias civis, e polícia federal), funcionando como instrumento de vigilância e controle, sob o paradigma também da Doutrina de Segurança Nacional. Embora concebido inicialmente para identificar e neutralizar o “inimigo interno”, o Policiamento Velado acabou sendo mantido nas décadas seguintes, sendo adaptado como apoio às operações de policiamento ostensivo, ainda que sem base normativa sólida compatível com o Estado Democrático de Direito (Brandão, 2013; Cepik, 2013).



Ao contrário da atividade de Policiamento Velado, cuja prática carece de respaldo jurídico, as Operações de Inteligência dispõem de uma ampla fundamentação normativa no ordenamento brasileiro. A nível nacional, sua regulação se apoia em dispositivos legais como a Lei nº 9.883/1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), e em diretrizes doutrinárias definidas pelo Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), o qual foi criado pela Lei nº 3.695/2000, em consonância com os princípios Constitucionais. Essas normas estabelecem limites, finalidades e controles da atividade de Inteligência, reforçando seu caráter de instrumento legítimo do Estado Democrático de Direito.

Recentemente, foi publicada a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e Bombeiros Militares (Lei nº 14.751/2023) que traz em seu escopo a normatividade da atividade de Inteligência dentro das instituições policiais militares e bombeiros militares. Em seu Art. 5º, incisos X e XI, a lei preleciona o funcionamento da atividade de Inteligência:

X - realizar coleta, busca e análise de dados, inclusive estatísticos, sobre a criminalidade e as infrações administrativas de interesse da preservação da ordem pública, da polícia ostensiva e da polícia judiciária militar, destinadas a orientar o planejamento e a execução de suas atribuições;

XI - produzir, difundir, planejar, orientar, coordenar, supervisionar e executar ações de inteligência e contrainteligência destinadas à execução e ao acompanhamento de assuntos de segurança pública, da polícia judiciária militar e da preservação da ordem pública, subsidiando ações para prever, prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, na esfera de sua competência, observados os direitos e garantias individuais;

Para cumprir o seu funcionamento, o conceito de atividade de Inteligência Policial Militar adotado no ordenamento brasileiro se respalda na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que trata como:

A atividade de Inteligência Policial Militar é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório; para o planejamento, execução e acompanhamento de assuntos de Segurança Pública e da Polícia Ostensiva, subsidiando ações para prever, prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza, que



possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida pelas AIs das Polícias Militares. (DNISP, 2016, p. 20).

A partir desse conceito, nota-se que a atividade de Inteligência Policial Militar se distingue substancialmente da atividade de Policiamento Velado. Enquanto a primeira é definida como um exercício permanente, sistemático e especializado, orientado para a produção de conhecimento estratégico, tático e operacional que subsidia o processo decisório e o planejamento da segurança pública, o Policiamento Velado carece de fundamentação legal e metodológica clara, sendo muitas vezes confundido como prática investigativa disfarçada e práticas de polícia jurídica militar dentro da rotina ostensiva.

Conforme a DNISP, a atividade de Inteligência possui dois ramos de atuação, sendo um que produz o conhecimento (Inteligência) para fins de assessoramento no processo decisões da atividade fim, e outro – o ramo (Contrainteligência) que produz conhecimento para proteger os ativos da Instituição. Alguns autores, como Gonçalves (2011, p. 59-74) e Pereira (2015), trazem em sua concepção que o terceiro ramo da atividade de Inteligência seria Operações de Inteligência, que teria como finalidade subsidiar os dois primeiros ramos da atividade de Inteligência com elementaridades das necessidades informacionais para a produção do conhecimento.

Nesse prisma, a atividade de Operações de Inteligência é definida como um conjunto de ações de busca, com emprego de técnicas operacionais, que tem como objetivo primordial a obtenção de dados protegidos que se encontram em ambiente operacional. Na DNISP (2016, p. 37), esse ramo é tratado como:

“o exercício de uma ou mais Ações e Técnicas Operacionais, executadas para obtenção de dados negados de difícil acesso e/ou para neutralizar ações adversas que exigem, pelas dificuldades e/ou riscos iminentes, um planejamento minucioso, um esforço concentrado e o emprego de pessoal, técnicas e material especializados.”

Desta forma, vemos que a Inteligência Policial Militar é pautada por marcos normativos nacionais, como a Lei nº 9.883/1999 e as diretrizes do SISBIN e do SISP, além da Lei Orgânica das Polícias Militares e Bombeiros Militares, o que garante legitimidade, controle e integração institucional. Já o Policiamento Velado, oriundo de resquícios doutrinários da época dos DOI-CODI durante o regime militar, apresenta-se como



prática de campo limitada, voltada à coleta empírica de dados e informações para apoiar ações de policiamento ostensivo, sem os requisitos técnicos, doutrinários e legais que garantem segurança jurídica de seu envolvidos.

CASO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO AMAZONAS

No Estado do Amazonas, a Polícia Militar apresenta um caso singular em relação à previsão normativa das atividades de Policiamento Velado e de Inteligência Policial Militar. A institucionalização da atividade de Inteligência na corporação foi feita em 2007, através da Lei Delegada nº 88, que reorganizou o organograma da Polícia Militar do Amazonas. Em seu Art. 5º, V, foi estruturada a 2ª Seção (PM-2) do Estado Maior Geral (EMG) tendo como finalidade o “planejamento e elaboração das políticas do Comando relativas à Inteligência Policial Militar da instituição”.

Ao decorrer da atividade na corporação, visando estabelecer conceitos e regular os procedimentos adotados no planejamento e execução da atividade de Inteligência Policial Militar, foi publicada no Boletim Geral Reservado nº 012, de 13 de julho de 2009, através da Portaria nº 102, a Diretriz nº 003/CG/PMAM, de 03 junho de 2009, criando o Policiamento Velado como uma atividade de “patrulhamento mediante patrulhas veladas, em apoio complementar ao policiamento ostensivo, para fins de preservação da ordem pública”.

Em essência, buscou-se conferir certa formalidade administrativa a uma prática historicamente desenvolvida de maneira difusa e carente de respaldo normativo. Segundo Cavalcante e Santos (2022, p. 19 – 20), o conceito de Policiamento Velado, contido na Diretriz nº 003/CG/PMAM-2009, norteia que é uma atividade policial que tem como foco a obtenção de dados criminais para auxiliar o policiamento ostensivo em sua consecução Constitucional. Desta forma, na Polícia Militar do Amazonas (PMAM), o policiamento velado é conceituado como: um esforço adicional de levantamento de dados, com o objetivo de produzir informações criminais que possibilite o eficiente, eficaz e racional emprego do policiamento ostensivo (PMAM, 2009, p. 209 – letra “f”).

Todavia, conforme a data de publicação de 13 de julho de 2009, verifica-se que a Doutrina de Policiamento Velado da Polícia Militar do Amazonas, assim como as outras doutrinas de policiamento velado de PM do Brasil, é uma norma anterior a publicação da Política Nacional de Inteligência⁸ e da DNISP⁹, disso, é notável a dissonância entre a atividade de

⁸ Mensagem nº 189, de 2009-CN (nº 997/2009, na Origem) – PNI. Brasília, 09 de dezembro de 2009.

⁹ Portaria SENASP nº 22 de 22 de julho de 2009, publicado no Diário Oficial de 23 de julho de 2009.



Policiamento Velado da Diretriz (2009) com a DNISP (2009), e por não ter sido realizadas revisões técnicas nos anos seguintes, a dissonância continuou com as seguintes DNISP (2014) e DNISP (2016).

No esforço institucional de integrar a atividade de Policiamento Velado como sinônimo de atividade de Inteligência em todas as unidades da PMAM, foi criado, através da Portaria nº 108/PM-2/PMAM-2011, o Sistema de Inteligência Policial Militar (SIPOM) para atender as necessidades informacionais da Corporação. De acordo com Pereira (2015, p. 93):

O SIPOM tem como objetivo a integralização das redes de informações dentro da Instituição, com o intuito de aumentar a eficácia e eficiência na produção do conhecimento estratégico para assessorar e apoiar o comando no que se refere ao planejamento e a elaboração de políticas na área de segurança pública.

Para Fernandes (2025), o SIPOM foi instituído pela portaria da corporação como um mecanismo de integralização das redes de informações dentro da instituição, representando um avanço importante na busca por maior eficácia e eficiência na produção de conhecimento estratégico. De acordo com Fernandes (2025, p. 561-562):

O objetivo do Sipom é a integração, apoio, qualificação, e fiscalização das agências e seus ativos, visando otimizar seu funcionamento e potencializar seus resultados na produção do conhecimento especializado para o processo de tomada de decisão do Comandante-Geral e demais autoridades, no nível estratégico, tático e operacional, nos assuntos atinentes à competência e missões constitucionais da Polícia Militar.

Em um esforço institucional de atualizar as normas institucionais de Inteligência com a DNISP (2016) e legislações correlatas da atividade de Inteligência de Segurança Pública, foi publicado o Regimento Interno do Sistema de Inteligência do Sistema de Inteligência da PMAM, através do Boletim Geral Reservado de 17 de novembro de 2021, visando em seu Art. 2º - "viabilizar a política e a atividade de Inteligência na PMAM, para tanto fixando:

- I - a constituição, estrutura, organização, atribuições e ligações funcionais dos órgãos componentes do Sistema;
- II - as normas gerais para:
 - a) Execução da atividade de Inteligência na Corporação;
 - b) Elaboração do Regimento Interno da Agência Central (RI-AC), Regimento Interno das demais Agências do Sistema (RI-Ag), previstas no Art. 9 deste Regimento e do Plano de Inteligência, bem como demais Manuais e Regimentos;



c) Intercâmbio com outros órgãos de Inteligência nos termos da legislação vigente.

III - as linhas gerais da doutrina própria de Inteligência de Segurança Pública, com orientação técnica baseada na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública DNISP.

O Regimento Interno do SIPOM constitui um marco da PMAM no fortalecimento da atividade de Inteligência dentro da instituição. Posteriormente a publicação do Regimento Interno, foi publicado a Portaria nº 001/PM-1/EMG, no Boletim Geral de 03 de fevereiro de 2022, foi criada a Assessoria Central de Inteligência da PMAM como Agência Central do SIPOM, subordinada à figura do Comandante-Geral da PMAM; ficando a 2ª Seção (PM-2) como uma agência suplementar à Agência Central do SIPOM, e subordinada ao Chefe do Estado-Maior Geral da PMAM (Fernandes, 2025, p. 566-568).

Entretanto, já estando o Regimento Interno do SIPOM em sua 2ª edição, a normativa ainda não excluiu de seu texto o acolhimento da Diretriz nº 003/CG/PMAM-2009, considerando dentro do texto a atividade de Inteligência, com emprego de Operações de Inteligência, e a atividade de Policiamento Velado, como uma atividade suplementar de apoio ao policiamento ostensivo. Tal dispositivo da PMAM, embora legítima ao traduzir as normatividades legais e doutrinárias dentro do funcionamento da atividade de Inteligência da Corporação, ao aceitar as disposições da Diretriz nº 003/CG/PMAM-2009, entra em divergência com as disposições que regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, previstas no Art. 24 da Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Art. 24. Fica vedado o exercício de qualquer atividade de informações e inteligência de segurança pública no âmbito do SISP, diversa da Resolução, caso em que, se executadas, serão consideradas irregulares, sujeitando-se os responsáveis às consequências legais.

§ 1º A regularidade do exercício de qualquer atividade de informação e inteligência de segurança pública no âmbito do SISP fica sujeita ao cumprimento das normas de previstas na legislação aplicável e nesta Resolução.

§ 2º A execução de atividade de informação e inteligência de segurança pública que esteja ocorrendo no âmbito do SISP, **no prazo de cento e oitenta dias, deverá se adequar às normas de que trata esta Resolução.** (Grifo nosso).

Decorrendo disso, vemos no Regimento de Interno do SIPOM/PMAM, a coexistência dessas duas práticas – uma regulada por lei (Inteligência) e outra apenas



por diretriz administrativa (Policiamento Velado) – que gera tensões conceituais e operacionais. Enquanto a Inteligência se consolida como atividade técnica de produção de conhecimento, fundamentada na legalidade e na integração com o sistema nacional, o Policiamento Velado permanece preso a um arcabouço questionável, associado à doutrina de segurança nacional vigente durante o Regime Militar.

Nesse sentido, observa-se um paradoxo hermenêutico dentro da normatividade uma mesma instituição, que convivem uma atividade plenamente legitimada e alinhada às exigências democráticas, e outra cuja própria existência normativa suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com o Estado Democrático de Direito, na medida em que entra em desacordo com o Art. 24 da Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que regulamenta a atividade de Inteligência dentro do SISP.

Decorrendo disso, o caso da PMAM explicita uma questão central, como sendo a necessidade urgente de revisão doutrinária e normativa sobre a permanência do Policiamento Velado em seu corpo normativo institucional. Manter tal atividade como esta, que é vedada pela normatividade da Agência Central do SISP, é um risco para a coerência do Sistema de Inteligência de Segurança Pública e para a credibilidade e legalidade da atuação da corporação policial militar. Nesse sentido, a atividade de Inteligência, pela sua solidez normativa e integração sistêmica, apresenta-se como o caminho mais viável e legítimo para a produção de conhecimento estratégico, tático e operacional, necessários para o processo de tomada de decisão no âmbito institucional, tornando a outra atividade totalmente desnecessária.

METODOLOGIA

Este presente artigo adotou uma abordagem qualitativa, por ser a mais adequada para compreender fenômenos institucionais complexos, especialmente aqueles relacionados à interpretação normativa, à estrutura organizacional e às práticas operacionais no âmbito das Polícias Militares. A pesquisa estruturou-se a partir de dois métodos de raciocínio científico: o dedutivo, utilizado para analisar conceitos previamente estabelecidos na legislação e na doutrina; e o indutivo, empregado para



interpretar a aplicação prática dessas normas e identificar possíveis assimetrias, lacunas ou distorções no cotidiano policial (Santos; Lima, 2023).

A coleta de dados baseou-se em uma revisão bibliográfica sistemática envolvendo livros, artigos científicos, teses, dissertações e publicações institucionais relacionadas à Inteligência de Segurança Pública, às operações de inteligência e ao Policiamento Velado (Gil, 2002). A análise documental contemplou normas constitucionais, legislação infraconstitucional, regulamentos internos das corporações policiais militares e diretrizes constantes na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública

Na 3ª seção deste artigo, denominada como Atividade de Policiamento Velado, os dados para fundamentação dos parágrafos argumentativos foram obtidos mediante entrevistas não estruturadas com agentes de segurança pública, acadêmicos, e dados de fontes abertas disponíveis na web. Essa abordagem corroborou para construir uma percepção multifocal, ajudando assim, alcançar uma compreensão do fenômeno em seu *status quo*.

Complementarmente, adotou-se o método de Estudo de Caso (Araújo *et al*, 2008), tendo como objeto de estudo a Polícia Militar do Estado do Amazonas. Essa escolha permitiu examinar, em profundidade, como os conceitos de Policiamento Velado e Operações de Inteligência são compreendidos e empregados em uma instituição específica, possibilitando identificar padrões, divergências interpretativas e práticas institucionais que contribuem para a confusão terminológica observada em nível nacional.

A análise dos dados ocorreu por meio de leitura crítica, categorização temática e comparação entre referenciais teóricos e documentos normativos (Santos; Lima, 2023). Esse processo permitiu identificar convergências e contradições relevantes para a delimitação conceitual das atividades estudadas. A triangulação entre literatura, normativos e documentos institucionais assegurou maior rigor metodológico para validação dos resultados obtidos.



RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos a partir da análise doutrinária, normativa e revisão bibliográfica sobre as atividades de Policiamento Velado e Operações de Inteligência no âmbito das Polícias Militares brasileiras, considerando o estudo de caso da PMAM, revelam um conjunto de inconsistências estruturais que influenciam diretamente a eficácia da atividade policial, a segurança jurídica dos agentes e a legitimidade das ações desenvolvidas pelas corporações. A partir do levantamento teórico, observou-se que o conceito de Poder de Polícia, conforme definido pelo ordenamento jurídico brasileiro – especialmente pelo Código Tributário Nacional (art. 78) – estabelece que toda atuação estatal restritiva de direitos deve estar amparada por instrumentos legais claramente definidos e compatíveis com a Constituição Federal. Entretanto, quando comparado às práticas cotidianas do Policiamento Velado, constata-se um distanciamento significativo entre a base legal existente e a execução operacional da atividade.

Os dados analisados demonstram que a Instituição Polícia Militar possui atribuição constitucional específica voltada ao policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública (CF/88, art. 144, §5º). Esse marco legal define, de forma inequívoca, que a visibilidade é elemento estruturante da função policial militar, responsável não apenas pela prevenção de ilícitos, mas também pela produção da sensação de segurança na sociedade. Assim, atividades que envolvem dissimulação de identidade, uso de trajes civis, veículos descaracterizados e ausência de identificação funcional confrontam a organicidade da própria natureza jurídica da corporação. Nesse ponto, evidencia-se uma tensão entre a finalidade constitucional da PM e a prática operacional do Policiamento Velado.

Os resultados indicam que tal tensão não se limita ao campo conceitual, mas produz efeitos concretos no cotidiano operacional das unidades. Foram identificadas, durante os relatos de entrevistas, situações frequentes em que equipes veladas realizam abordagens, apreensões ou prisões sem a presença de guarnições ostensivas, gerando conflitos de narrativa, dificuldades no encaminhamento das ocorrências e, em alguns casos, rejeição da condução por parte das equipes regulares. Esses entraves comprometem a cadeia de custódia, fragilizam a credibilidade da ocorrência e podem



ocasionar responsabilizações administrativas, civis e penais aos agentes envolvidos (Pereira; Ramos, 2025).

Outro resultado relevante diz respeito ao déficit de integração entre o Policiamento Velado e os Sistemas de Inteligência formalmente constituídos. Embora muitos agentes interpretem o serviço velado como uma modalidade de Inteligência, ao analisar a DNISP (2016, 2009), constata-se que essa associação é equivocada. Diferentemente do que se propaga na cultura institucional de algumas unidades, o Policiamento Velado não é classificado pela DNISP (2016, 2009) como atividade de Inteligência, nem possui previsão metodológica ou normativa dentro desse arcabouço doutrinário. A ausência dessa compatibilidade teórica compromete o fluxo de informações, resultando na perda de dados estratégicos, no acúmulo de informações não analisadas e na insuficiência de mecanismos formais de controle e validação de procedimentos.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, os resultados reforçam o argumento de que o Policiamento Velado carece de regulamentação legal específica. A interpretação extensiva de que a PM estaria autorizada a exercer atividades veladas com base apenas no art. 144 é sustentada por parte de doutrina, como a de Lazzarine (1996), mas encontra forte contraponto na visão estrita do Princípio da Legalidade defendida por Meirelles (1995) e Caio Tácito (1975). Para estes últimos, o administrador público só pode agir quando há autorização expressa em lei, e a ausência de proibição não equivale a permissão. O confronto entre essas perspectivas evidencia um vazio normativo que fragiliza a atuação policial, colocando os agentes em uma zona de risco legal.

Adicionalmente, resultados dos dados obtidos em entrevista indicam que o Policiamento Velado tem sido, em alguns contextos, desvirtuado de sua finalidade pública, sendo empregado para atender interesses particulares de comandantes ou para suprir déficits operacionais de forma informal. Esse desvio, além de violar princípios constitucionais como moralidade, legalidade e eficiência, compromete a imagem institucional da Polícia Militar perante a sociedade e os órgãos parceiros do sistema de segurança pública (Pereira; Ramos, 2025).

Dessa forma, os resultados indicam ainda que a solução mais segura, eficiente e aderente ao ordenamento jurídico é a transição gradual das atividades de Policiamento Velado, dentro das instituições policiais militares que ainda se vale desse exercício, para



a atividades de Inteligência, institucionalmente reguladas (DNISP, 2016) (Brasil, 2023). Tal mudança permitiria maior fluxo informacional, segurança jurídica, padronização das ações e fortalecimento institucional, ao mesmo tempo em que reduziria práticas informais e ambiguidades conceituais que hoje afetam a eficácia e a credibilidade dessas instituições de segurança pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o caso da Polícia Militar do Amazonas, ficou evidente um problema estrutural que extrapola a esfera local e se conecta ao debate nacional sobre os limites e as funções das atividades de Operações de Inteligência e Policiamento Velado, comum em várias polícias militares do Brasil. A coexistência, dentro da corporação, de uma diretriz interna que normatiza o Policiamento Velado (2009) e de um aparato legal estruturado para as Operações de Inteligência (Lei Delegada nº 088/2007, DNISP-2016, e Lei Orgânica Nacional das Polícia Militares e Bombeiros Militares) revelam uma assimetria normativa e conceitual que tende a gerar sobreposição de funções, insegurança jurídica e fragilidade operacional dentro da Instituição.

Essa lacuna conceitual não é meramente teórica, mas se projeta na prática cotidiana da segurança pública, onde a confusão entre coleta de dados para produção de conhecimento estratégico e a ação dissimulada de ações de guarnições veladas para apoiar ações do policiamento ostensivo pode resultar em abusos, violações de direitos fundamentais e perda de legitimidade institucional.

Dessa forma, é importante reconhecer que a Inteligência Policial Militar, por sua natureza, deve estar direcionada à produção e salvaguarda do conhecimento, orientada para o assessoramento no processo decisório, e contribuindo para o planejamento estratégico e execução de ações do policiamento ostensivo. O Policiamento Velado, por outro lado, ao assumir contornos de vigilância e acompanhamento disfarçado em ambientes de interesse policial militar, aproxima-se perigosamente de uma modalidade híbrida que não encontra respaldo claro no ordenamento jurídico nacional, carecendo, portanto, de revisão para se adequar ao novo corpo textual das leis e normas da atividade de Inteligência produzidos desde 2009.



Ao analisar as distinções entre o Policiamento Velado e as Operações de Inteligência no âmbito das Polícias Militares, ficou evidente a necessidade urgente de maior precisão conceitual, normatividade e uniformização doutrinária, adequando-se às previsões normativas federais. Assim, a pesquisa demonstrou que a sobreposição terminológica e funcional entre essas atividades tem gerado interpretações equivocadas quanto à legalidade, aos limites de atuação e à finalidade de cada prática, ocasionando riscos jurídicos, distorções operacionais e fragilidades institucionais.

O estudo contribui para reforçar que a adequada delimitação entre essas atividades não é apenas uma discussão teórica, mas um requisito fundamental para assegurar a legalidade, a eficiência e a legitimidade das ações policiais. A clareza doutrinária e normativa tem como finalidade o fortalecimento da atuação Policial Militar, aprimorando o processo decisório e aumenta o nível de segurança jurídica para os profissionais envolvidos. Corroborando com disso, possibilita também que o emprego de recursos humanos e materiais seja mais eficaz, coerente e alinhado aos objetivos institucionais de proteção da sociedade.

Desta forma, espera-se que este artigo incentive reflexões e atualizações normativas e doutrinárias, promovendo a consolidação de práticas que respeitem o ordenamento jurídico e ampliem a eficácia das atividades de Inteligência de Segurança Pública dentro das corporações de polícia militar no Brasil. E por fim, como dizia o Coronel Walther Nicolai (1873-1934): *"Intelligentia nobilium praerogativa est. Aliis commissa, corrui."*

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Diretriz nº 003/CG/PMAM-05JUN09**. Boletim Geral Reservado nº 012, de 13 de julho de 2009. Polícia Militar do Estado do Amazonas. Manaus, 2009.

AMAZONAS. **Lei Delegada nº 88, de 18 de maio de 2007**. Governo do Estado do Amazonas. Polícia Militar do Estado do Amazonas. Manaus, 2007.

AMAZONAS. **Portaria nº 108/PM-2/PMAM/2011**. Polícia Militar do Estado do Amazonas. Manaus, 2011.

AMAZONAS. **Regimento Interno do Sistema de Inteligência Policial Militar da Polícia Militar do Estado do Amazonas**. Polícia Militar do Estado do Amazonas, Manaus, 2021.



ARAÚJO, Cidália; PINTO, Emília M. F.; LOPES, José; NOGUEIRA, Luís; PINTO, Ricardo. **Estudo de Caso**. Instituto de Educação e Psicologia. Universidade de Minho, 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/8385008/Universidade_do_Minho_Instituto_de_Educa%C3%A7%C3%A3o_e_Psicologia_Estudo_de_Caso Acesso em: 10 de outubro de 2025.

BRANDÃO, Priscila. CEPIK, Marco. **Inteligência de Segurança Pública: teorias e práticas no controle da criminalidade**. Niterói: Editora Impetus, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal. Brasília, 2014.

BRASIL. **Decreto Lei nº 667, de 02 de julho de 1969**. Cria o Serviço Nacional de Informações. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, 1964.

BRASIL. **Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000**. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência. Diário Oficial União. Poder Executivo. Brasília, 2000.

BRASIL. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2009.

BRASIL. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964**. Cria o Serviço Nacional de Informações. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília, 1964.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, 1966.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, 1999.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de acesso a informação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília, 2023.

BRASIL. **Mensagem nº 189, de 9 de dezembro de 2009**. Presidência da República. Brasília, 2009.



BRASIL. **Portaria nº 002, de 12 de janeiro de 2016.** Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Aprova a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, 4ª edição, de acordo com as deliberações do Conselho Especial do SISP - DNISP. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 22. Brasília, 2016.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009.** Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2009.

CAVALCANTE, Flávio Carvalho. SANTOS, Ailton Luiz dos. **A Inteligência de Segurança Pública: aspectos legais e o emprego do policiamento velado pela polícia militar do Amazonas no combate à criminalidade.** Ponta Grossa: Editora Aya, 2022.

CEPIK, Marco. AMBROS, Christiano. **Inteligência de Segurança Pública nos Estados Unidos.** In: BRANDÃO, Priscila. CEPIK, Marco (organizadores). Inteligência de segurança pública: teorias e práticas no controle da criminalidade. Editora Impetus. Niterói-RJ, 2013, p. 21 – 49.

FERNANDES, Sávio José. **Inteligência Estratégica e as ações e operações interagências no combate e repressão qualificada às organizações criminosas atuantes no Amazonas.** In: Inteligência Estratégica para a segurança, o desenvolvimento e defesa do Brasil. Organizadores: Ivan Carlos Soares de Oliveira e Luciano Loiola da Silva. Brasília: Editora Ultima Ratio, 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e legislação correlata.** 2ª edição. Niterói: Impetus, 2011.

LAZZARINE, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo.** Revista dos Tribunais. São Paulo, 1996.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades.** Florianópolis: Editora Insular, 2009.

MARCINEIRO, Nazareno. **Policiamento Ostensivo.** 2ª edição. Florianópolis: Editora Insular, 2009.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 4.695, de 18 de setembro de 2018.** Regula o Policiamento Velado no âmbito da PMMG. Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.

MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 20ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1995.

PEREIRA, Joel Marques. **Inteligência Policial: Atividade de Inteligência na prevenção e controle da criminalidade no estado do Amazonas.** Monografia do Curso de



Bacharelado em Segurança Pública e Cidadã. Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2015.

PEREIRA, Joel Marques; RAMOS, Tiago Ribeiro dos. **Distinções doutrinárias e legais entre policiamento velado e operações de inteligência na Policial Militar do Amazonas**. 1ª Edição. Ponta Grossa: Aya, 2025.

PEREIRA, J. M. Entre a linguagem escrita e o objeto: os limites da percepção na construção do conhecimento. **Caderno Pedagógico**, [S. l.], v. 22, n. 12, p. e20417, 2025. DOI: 10.54033/cadpedv22n12-016. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/20417>. Acesso em: 01 de novembro de 2025.

RIO DE JANEIRO. **Doutrina de Inteligência de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (DISPERJ)**. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Rio de Janeiro, 2005.

SANTOS, Alessandra Alcides de Sá; LIMA, Emeline das Neves de Araújo. Tipos de pesquisas científicas e estudos epidemiológicos. In: **Metodologia da pesquisa científica [livro eletrônico]: dos conceitos teóricos à construção do projeto de pesquisa**. Organização: Karine Vaccaro Tako e Simone Yuriko Kameo. Campina Grande: Editora Amplla, 2023.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 1975.

TÁCITO, Caio. **A Constituição e o Direito Administrativo**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2003.