



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

FLÁVIA XIMENES AGUIAR DE SOUSA

**O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM SITUAÇÕES DE CONFLITOS
INTERNOS GRAVES:
UMA ANÁLISE DAS REGRAS DE ENGAJAMENTO E A COMPATIBILIDADE
COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

BRASÍLIA

2021

FLÁVIA XIMENES AGUIAR DE SOUSA

**O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM SITUAÇÕES DE CONFLITOS
INTERNOS GRAVES:
UMA ANÁLISE DAS REGRAS DE ENGAJAMENTO E A COMPATIBILIDADE
COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação de Mestrado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. André Luís Callegari e apresentada como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito Constitucional.

BRASÍLIA

2021

FLÁVIA XIMENES AGUIAR DE SOUSA

**O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM SITUAÇÕES DE CONFLITOS
INTERNOS GRAVES:
UMA ANÁLISE DAS REGRAS DE ENGAJAMENTO E A COMPATIBILIDADE
COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Dissertação de Mestrado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. André Luís Callegari e apresentada como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito Constitucional.

28 de junho de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luiz Callegari
Orientador

Prof. Dr. Vinicius Gomes de Vasconcellos
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

Prof. Dra. Danyelle Galvão
Universidade de São Paulo
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Meu especial agradecimento ao Superior Tribunal Militar, nas pessoas dos Excelentíssimos Senhores Ministros-Presidentes Dr. José Coêlho Ferreira (2018), Alte Esq Marcos Vinicius Oliveira dos Santos (2019-2020) e Gen Ex Luís Carlos Gomes Mattos (2021), bem como à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados da Justiça Militar da União, nas pessoas dos Diretores Ministro Alte Esq Carlos Augusto de Sousa (2019) e Ministro Ten Brig Ar Francisco Joseli Parente Camelo (2020-2021), pela confiança e oportunidade a mim concedidas, proporcionando o aprimoramento da minha carreira judicante.

Agradeço ao meu Orientador, Professor Doutor André Luiz Callegari, pelas orientações recebidas, sem as quais este momento não seria possível.

RESUMO

Esta pesquisa dispõe-se a verificar a compatibilidade das Regras de Engajamento à luz dos princípios garantidores dos direitos fundamentais do indivíduo durante o emprego das Forças Armadas brasileiras em âmbito interno para o controle da violência urbana extrema. Em um primeiro momento, são expostos os conceitos utilizados para a identificação dos atores envolvidos em um conflito armado não internacional (CANI), inseridos no Direito Internacional Humanitário. Em seguida, são analisados os requisitos de existência de um CANI, bem como as dificuldades para o seu reconhecimento. Em seguida, é feita uma análise do papel constitucional das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, bem como da possibilidade constitucional de intervenção federal, em razão de grave comprometimento da ordem pública. Por fim, é realizado um cotejo entre as normas de conduta inseridas nas regras de engajamento utilizadas nas Operações São Francisco e Rio de Janeiro e os princípios basiladores do Direito Internacional dos Conflitos Armados para a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos direta e indiretamente envolvidos no conflito, tendo como marco legal o Estatuto de Roma.

Palavras-chave: Brasil; conflito armado não internacional; emprego das Forças Armadas; segurança pública; direitos fundamentais.

ABSTRACT

This research is willing to verify the compatibility of the Rules of Engagement in the light of the principles that guarantee the fundamental rights of the individual during the employment of the Brazilian Armed Forces internally to control extreme urban violence. In a first moment, the concepts used to identify the actors involved in a non-international armed conflict (CANI), inserted in the International Humanitarian Law, are exposed. Then, are analyzed the requirements for the existence of a CANI, as well as the difficulties for its recognition. Afterwards, an analysis is made of the constitutional role of the Armed Forces in guaranteeing law and order, as well as the constitutional possibility of federal intervention, due to the serious compromise of public order. Finally, a comparison is made between the rules of conduct included in the rules of engagement used in Operations São Francisco and Rio de Janeiro and the guiding principles of International Armed Conflict Law for the protection of the fundamental rights of individuals directly and indirectly involved in the conflict. , having as a legal framework the Rome Statute.

Keywords: Brazil; non-international armed conflict; employment of the Armed Forces; public security; fundamental rights.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
APOP	Agente Perturbador da Ordem Pública
CAI	Conflito Armado Internacional
CANI	Conflito Armado Não Internacional
CF	Constituição Federal de 1988
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CPB	Código Penal Brasileiro
CPM	Código Penal Militar
CV	Comando Vermelho
DICA	Direito Internacional dos Conflitos Armados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
ER	Estatuto de Roma
ESG	Escola Superior de Guerra
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IIDH	Instituto Internacional de Direito Humanitário
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JEP	Jurisdição Especial para a Paz
LC	Lei Complementar
MS	Mandado de Segurança
MST	Movimento dos Sem-Terra
OpGLO	Operação de Garantia da Lei e da Ordem
OSP	Órgão de Segurança Pública
ONU	Organização das Nações Unidas
PCC	Primeiro Comando da Capital
PND	Política Nacional de Defesa
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RE	Regras de Engajamento
TPI	Tribunal Penal Internacional

TPII

Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia

SUMÁRIO

Introdução	8
1 Noções Gerais sobre Conflito Armado	15
1.1 O conceito de conflito armado não internacional nos tratados internacionais.....	16
1.2 O conflito armado não internacional sob a perspectiva do Direito Internacional Humanitário.....	23
2 Panorama da Violência Interna no Brasil	29
2.1 Violência urbana e organizações criminosas no Brasil.....	32
2.2 O Primeiro Comando da Capital.....	33
2.3 O Comando Vermelho.....	34
2.4 A Operação São Francisco, Complexo da Maré (RJ) e Operação Rio de Janeiro, Intervenção Federal (RJ)	35
2.4.1 Resultados da Operação São Francisco.....	36
2.4.2 Resultados da Operação Rio de Janeiro.....	37
3 Conflito Armado Não Internacional e os Obstáculos ao Seu Reconhecimento	38
3.1 Requisitos autorizadores do reconhecimento de um conflito armado não internacional.....	45
3.2 Modos de organização da violência armada no Brasil.....	48
4 Atribuições Constitucionais das Forças Armadas no Âmbito Interno: Garantia da Lei e da Ordem e Intervenção Federal	52
4.1 O emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem.....	53
4.2 O dilema entre “estado de exceção” e marco legal adotado pelo Estado.....	55
5 O Impacto das Regras de Engajamento nos Direitos Fundamentais	62
5.1 Colômbia e Peru no enfrentamento à violação dos direitos fundamentais...	62
5.2 A tentativa brasileira com o “Pacote Anticrime”	65
5.3 O Estatuto de Roma.....	69
5.4 Regras de engajamento para operações militares.....	72
Conclusão	83
Referências	85
Anexos	89

INTRODUÇÃO

Entendendo os direitos fundamentais como limitadores do poder estatal e tendo o Estado o dever de garantir esses direitos, dentre eles promover o livre exercício da cidadania e a dignidade da pessoa humana, por intermédio de uma sociedade segura, é legítimo o emprego das Forças Federais no controle da violência interna extrema?

Embora devesse ocorrer de forma excepcional, e é este o posicionamento desta Autora, na última década houve um incremento no emprego das Forças Armadas na segurança pública, envolvendo, principalmente, a violência decorrente das atividades ligadas ao narcotráfico.

A atuação cada vez mais frequente das Forças Federais em conjunto com o Órgãos de Segurança Pública (OSP), em hipóteses de garantia da lei e da ordem, faz surgir a necessidade de adequação do marco legal a ser seguido, uma vez que o direito interno, em casos extremos, se mostra insuficiente para abarcar a realidade fática dos confrontos envolvendo grupos armados organizados pertencentes a facções criminosas, entre si, e entre esses grupos e as Forças de Segurança do Estado.

A pesquisa será limitada à análise do emprego das Forças Armadas em âmbito interno, **a partir da tomada de decisão do Chefe do Poder Executivo**, sem adentrar o mérito da discricionariedade da medida. Serão abordadas, a fim de contextualizar as análises, as situações de conflito decorrentes das atividades ligadas ao tráfico de drogas, como fonte de patrocínio desses grupos, cuja violência extrema vem se consolidando nos centros urbanos, não só no Brasil como no cenário global, ainda de forma identificada territorialmente, ao contrário do que ocorre com o terrorismo.

Os aspectos sociológicos e filosóficos do incremento da violência interna em decorrência do narcotráfico vêm sendo objeto de estudos outros e não merecerão aprofundamento nas reflexões. Todavia, a repercussão desses conflitos no Poder Judiciário é matéria pouco explorada, principalmente em razão de as contendas, de regra, serem objeto de apreciação pela Justiça Militar da União, ramo do Poder Judiciário Federal de pouca divulgação, embora de atuação fundamental para a estabilidade do Estado Democrático de Direito, pois é dela o papel de manter nos limites constitucionais as ações do braço armado do Estado.

Assim, a pesquisa estará voltada à análise dos impactos que o emprego das Forças Armadas no controle do incremento da violência urbana provoca nos direitos fundamentais da população civil diretamente atingida, bem como dos limites constitucionais que o Estado Democrático de Direito impõe a esse emprego. Para tanto, as lições de Giorgio Agamben acerca

do estado de exceção servirão como norte para a verificação das situações fáticas dentro da parcela da sociedade que fundamenta a atuação repressiva estatal de forma mais intensa.

Além da caracterização do estado de exceção fático, o marco teórico a ser seguido é o Estatuto de Roma (ER), que, inspirado nas lições aprendidas através das decisões do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII), passou a reconhecer as situações de conflito armado não internacional (CANI), nos casos de violência grave decorrente de ações praticadas por atores não estatais, pertencentes a grupos armados organizados, com a consequente imputação de responsabilidade aos indivíduos diretamente ligados às hostilidades.

Para esse fim, é necessário analisar se os atores não estatais envolvidos nesse tipo de violência extrema possuem características suficientes para que suas ações sejam alçadas a um patamar de conflito armado interno.

As questões envolvendo CANI não são novidade no Brasil, no que diz respeito à força armada dissidente, como se verificou na Revolução Paulista de 1932, com a atuação do exército revolucionário se contrapondo à ordem política vigente. Na época, o Direito Internacional sequer pensava em positivar a situação de conflito armado não internacional, restando ao direito interno, mais precisamente, ao Direito Penal cuidar da questão. Importa destacar que a Lei de Segurança Nacional tem a sua vigência a partir de 1983¹.

Entretanto, os conflitos armados de cunho político não serão objeto de estudo, mas sim aqueles desencadeados pela criminalidade comum, aperfeiçoada em seus meios e em suas táticas de combate, a partir da década de 70, em decorrência do equívoco das autoridades públicas, inclusive do Poder Judiciário, que permitiram que prisioneiros comuns dividissem celas por longos períodos com presos políticos, os quais tiveram um campo fértil para a doutrinação e o adestramento de técnicas de guerrilha, que passaram a ser utilizadas pelas facções criminosas nos grandes centros urbanos, encravadas em favelas, cujo relevo geográfico, por si só, dificulta as ações sociais e policiais (preventivas e repressivas) do Estado.

A citação de situações legislativas de países vizinhos da América Latina, que se encontram em situação similar ao Brasil no combate ao narcotráfico, servirão apenas para ilustrar, sem senso crítico, a identificação das soluções encontradas para o preenchimento das lacunas do direito interno no enfrentamento da questão, posto que a guerra contra o tráfico de entorpecentes assumiu características transnacionais, assemelhadas ao terrorismo.

O marco de referência da pesquisa será o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e a intervenção federal, tendo como exemplos mais significativos a contenção

¹ Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 – Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu papel e julgamento e dá outras providências.

dos distúrbios sociais no Complexo da Maré, na capital carioca, e a Intervenção Federal na pasta da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, respectivamente, limitando-se a análise à contextualização doutrinária sobre estado de anormalidade, os atores envolvidos, o grau de violência e aos normativos (regras de engajamento) que regeram a atividade das Forças Federais naquelas áreas dominadas por grupos armados organizados, como o Comando Vermelho (CV), no Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), sediado na capital do Estado de São Paulo, porém, ambos, com atuação nacional.

O Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) possui elementos que se identificam com as situações de violência envolvendo as atividades do narcotráfico e estão inseridos nos tratados internacionais absorvidos pelo Brasil, na forma do § 4º do artigo 5º da Constituição Federal, portanto, com *status* constitucional. Entretanto, o Estatuto de Roma, por essência, é norma complementar ao direito interno e, assim, a pesquisa visa verificar se os resultados das ações dos atores estatais e não estatais, diretamente ligados ao conflito armado, podem ser analisados, ocasionalmente, à luz do Direito Internacional Humanitário (DIH), em complemento ao direito penal interno.

Para o bom entendimento da aplicação do DICA no âmbito interno, a obscuridade dos conceitos utilizados nos tratados internacionais envolvendo conflitos armados, que permanecem distantes ou inexistentes na seara normativa interna, apesar de fazerem parte da Política Nacional de Defesa (PND), dificulta a compreensão do objeto da pesquisa. Faz-se necessário expor e definir esses conceitos, a fim de evitar interpretações deturpadas e, assim, diminuir mal-entendidos.

Nesse sentido, pretende-se desmitificar expressões como conflito armado, grupos insurgentes, agentes perturbadores da ordem pública (APOP), elementos hostis, inimigo, guerra assimétrica, população civil, combatentes e não combatentes, ameaças, hostilidades, dentre outros conceitos que, se observados somente sob o ângulo político-sociológico, trariam uma visão distorcida do que se pretende abordar.

Sob esse prisma, nas lições de Agamben (2020), faz-se necessário traçar as linhas de reconhecimento do estado de exceção, que subsidiará a resposta do poder estatal aos conflitos internos mais extremos. O tema se mostra relevante na medida em que as ameaças à integridade territorial e à soberania do País não mais se restringem às ações envolvendo conflitos entre nações, os chamados conflitos armados internacionais (CAI) ou guerras convencionais (simétricas).

Nos dias atuais, a preocupação global volta-se aos atos de violência protagonizados por atores não estatais, com grande repercussão na tranquilidade da população civil, motivados pela

imposição do respeito pelo medo ou pelo revide desproporcional, em relação aos alvos, à repressão estatal. O terrorismo e o narcotráfico, hoje, afetam a estabilidade social em todo o mundo, devendo as instituições públicas envolvidas na garantia do estado de normalidade social estarem preparadas para o enfrentamento, diminuindo a assimetria com os atores ilegítimos, cujos limites de atuação se encontram completamente alheios aos regramentos internacionais, mantendo obediência somente às normas de condutas próprias, criadas e mantidas ao arripio da lei.

Como atores ilegítimos deve-se entender, para o estudo, aqueles não estatais que protagonizam atos de cerceamento de direitos fundamentais contra a população, mediante violência, e que não possuem qualquer delegação do Estado para o controle social. Por sua vez, os órgãos de Segurança Pública, em primeiro plano, e as Forças Armadas, **em casos excepcionais**, possuem delegação estatal para o controle da violência interna e atuam no dever de proteção à população diretamente afetada pela violência, portanto, serão considerados como atores legítimos.

O emprego das Forças Armadas em âmbito interno, embora excessivamente ampliada, é uma realidade cada vez mais presente. Nos quinze primeiros anos que sucederam à virada do século XXI, o arriscado incremento da utilização das Forças Federais na segurança pública em diversas unidades da Federação, cada uma a seu tempo, alterou o quadro de excepcionalidade, tornando-se necessária a compreensão exata da situação fática excepcional, a fim de que os resultados decorrentes das operações de repressão ao crime organizado possam ser avaliados dentro do arcabouço normativo adequado a cada episódio.

Assim, serão analisados, no âmbito interno, os marcos legais limitadores da atuação das Forças Armadas, tendo como base o artigo 142 da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, as diretrizes emanadas pelo Ministério da Defesa, com especial atenção às respectivas regras de engajamento (RE) utilizadas como instrumentos balizadores das ações decorrentes da Operação São Francisco, no Complexo da Maré, em 2014, e da Intervenção Federal no Rio de Janeiro (Operação Rio de Janeiro), no ano de 2018, dentro do cotejo do entendimento doutrinário acerca da violência urbana.

No âmbito do direito comparado, os princípios de Direito Internacional Humanitário voltados aos conflitos armados não internacionais, a começar pelos trazidos pelo Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra; os conceitos e as lições extraídas das decisões do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia; o Estatuto de Roma, que foi absorvido no texto constitucional; e a doutrina nacional e internacional sobre a matéria, com destaque ao papel do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), no auxílio às nações para o

entendimento dos meandros de um conflito armado e de seus atores, ajudarão a compor o cenário que interessa ao estudo.

Todos esses elementos permitirão alcançar a finalidade de verificar se a aplicação do direito interno é suficiente para a solução das lides decorrentes da violência extrema que, em geral, advêm das atividades ligadas ao narcotráfico.

Caberá, ainda, tomando como exemplo as situações apontadas como violadoras de direitos fundamentais da população diretamente afetada e alheia aos conflitos, analisá-las, de forma abstrata, à luz das regras de engajamento impostas às frações das Forças Armadas empregadas na missão.

Enfim, este estudo visa analisar o papel do Estado no controle da violência interna extrema, à luz dos tratados internacionais, tendo como marco teórico o reconhecimento do estado de exceção e a estrutura dos atores da violência que assola o mundo contemporâneo e que justificam a atuação direta dos agentes estatais e, como marco legal, o Estatuto de Roma, que estabeleceu critérios para o reconhecimento das situações de conflitos armados não internacionais e os normativos reguladores do uso da força (regras de engajamento), bem como verificar a possibilidade de declaração incidental, pelo Poder Judiciário, da existência de CANI, seja em decorrência da violência praticada para o alcance de objetivos ilegítimos, seja em razão da violência aplicada por parte do Estado em repressão a esses crimes.

Assim sendo, esta pesquisa apresenta como objetivo geral analisar a compatibilidade das Regras de Engajamento aplicadas às Forças Armadas, na sua atuação interna, com os mecanismos de proteção aos direitos fundamentais.

De forma mais específica, são ainda objetivos deste trabalho:

- Sintetizar o panorama brasileiro sobre o incremento da violência interna ligada às atividades do narcotráfico;
- Definir o Conflito Armado Não Internacional (CANI) e identificar os obstáculos ao seu reconhecimento;
- Expor as atribuições constitucionais das Forças Armadas no âmbito interno, nos casos de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e de Intervenção Federal;
- Analisar o impacto das Regras Engajamento nos Direitos Fundamentais.

A questão de pesquisa pode ser elaborada da seguinte forma: não havendo regulamentação expressa na Constituição Federal sobre o reconhecimento de situação de conflito armado não internacional, os limites impostos nas Regras de Engajamento são suficientes para a proteção dos direitos fundamentais dos envolvidos ou necessitará o Poder

Judiciário aplicar os princípios de Direito Internacional Humanitário, à luz do § 3º do artigo 5º da Carta Magna?

Na busca de resposta à questão de pesquisa, inicialmente, serão apresentados os conceitos utilizados para a identificação das situações excepcionais e a caracterização dos atores envolvidos em atos de violência interna extrema, de acordo com a doutrina adaptada aos normativos internacionais que balizam o trabalho; na pesquisa à Política Nacional de Defesa; e nos manuais da Escola Superior de Guerra. Em complemento, será realizada investigação que consistirá em:

- Análise doutrinária sobre o reconhecimento do estado de exceção como regra ao combate à violência urbana extremada e a globalização da violência ligada ao narcotráfico; sua intensidade e seus reflexos na sociedade;
- Análise dos acordos internacionais firmados pelo Brasil envolvendo conflitos armados e os seus reflexos no direito interno;
- Busca de resultados efetivos da assimilação dos princípios assegurados nos tratados internacionais e a sua aplicabilidade em casos concretos;
- Análise da legislação nacional que ampara o emprego das Forças Armadas em âmbito interno, com ênfase às regras de engajamento.

As situações que merecerão a atenção da pesquisa, dada a peculiaridade do Brasil, serão aquelas envolvendo violência grave decorrente do domínio territorial para a manutenção de atividades ilícitas relacionadas, em geral, ao narcotráfico como fonte universal de recursos de grupos marginais, e que assumiu características transnacionais, assim como a repercussão da repressão a essas ações. Não serão aprofundadas questões sociológicas do avanço do narcotráfico no mundo, apenas servindo como exemplo de organização criminosa atuante.

Em vista dessas novas ameaças ao estado de normalidade social, serão analisadas as atribuições constitucionais das Forças Armadas no âmbito interno, voltadas à segurança interna e à segurança pública no combate às atividades ligadas ao tráfico de entorpecentes no Brasil, tomando como exemplo as operações de Garantia da Lei e da Ordem e a Intervenção Federal, como as ocorridas recentemente no Complexo da Maré-RJ, no ano de 2014, e na pasta de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em 2018, respectivamente. Para tanto, a pesquisa teve acesso a documentos classificados como “documento reservado de acesso restrito”, emitidos pelo Ministério da Defesa, através do Exército Brasileiro e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Tais informações subsidiarão a análise apresentada neste trabalho, porém não constarão como anexo em razão de sua natureza sigilosa.

Sem prejuízo das teorias que abrangem os conceitos utilizados nos conflitos armados, o marco geográfico do trabalho serão as áreas dominadas pelo comércio ilícito de entorpecentes, observando, ainda, a característica dos atores não estatais que encravam as suas ações ilícitas nos territórios dominados, exemplificadas nas atuações federais mais recentes e que melhor representam o contexto que se pretende desvendar. A violência comum, por ser dispersa, não interessa ao estudo.

Mister, portanto, avaliar se a constituição e o *modus operandi* dos organismos criminosos de maior relevância no Brasil, como o Primeiro Comando da Capital, preenchem os requisitos exigidos pelo Estatuto de Roma para o reconhecimento como grupo armado organizado.

Superada a questão conceitual, o tema será desenvolvido mediante o acesso à produção científica pertinente às organizações armadas ilegítimas no Brasil e ao emprego das Forças Armadas em segurança pública; ao arcabouço normativo, bem como às informações disponibilizadas pelos organismos estatais e não estatais envolvidos nas Operações das Forças Armadas; e pelo sistema global de informações (*internet*), relativamente aos impactos nos direitos fundamentais.

CAPÍTULO 1: NOÇÕES GERAIS SOBRE CONFLITO ARMADO

No Brasil, o conceito de conflito armado não foi abarcado pelo legislador ordinário, o que dificulta o reconhecimento de situações de violência interna extrema. A lacuna legislativa chegou perto de ser superada, quando da proposta do Pacote Anticrime, porém, não vingou devido a interpretações conceituais equivocadas, bem como por ter sido inserida dentro de tema sensível, como a legítima defesa. Sendo assim, de início, é essencial dedicar esta fase introdutória à conceituação dos temas que se pretende desenvolver.

A Constituição Federal dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, organizados política e administrativamente de forma autônoma (arts. 1º e 18 da CF).² No entanto, o legislador constituinte previu hipóteses em que o Presidente da República, mediante aprovação do Congresso Nacional (art. 49, inciso VI, CF),³ pode declarar, total ou parcialmente, a intervenção federal em uma das unidades da federação, caso preenchida alguma das hipóteses previstas no artigo 34 da Carta Magna, dentre elas pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, mediante a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; [...].

Assim, no âmbito da segurança interna, é lícito ao Chefe do Poder Executivo Federal intervir em uma Unidade da Federação visando resguardar a segurança da população e os direitos da pessoa humana, quando o ente federativo estiver inabilitado para solucionar grave comprometimento da ordem pública.

Em proporção menos intensa, o artigo 142 da Carta Constitucional prevê, dentre as atribuições das Forças Armadas, o seu emprego na Garantia da Lei e da Ordem, por iniciativa de qualquer dos Poderes, que será regido pelas normas de preparo e emprego contidas na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, a qual reafirmou, explicitamente, o poder de polícia às suas ações internas.

Nesse poder de polícia, previsto no artigo 16-A e 18, inciso VII, da LC 97/99, ações tipicamente policiais foram destacadas, como revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações, aeronaves, bem como efetuar prisão em flagrante.

² Constituição Federal, Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

³ Constituição Federal, Art. 49: É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] IV – aprovar o estado de defesa e a **intervenção federal**, autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer uma dessas medidas. (grifo nosso).

No ano de 2018, tivemos o exemplo da Intervenção Federal na pasta da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, deflagrada pelo Decreto nº 9.288/2018, de 16 de fevereiro de 2018, e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 10/2018, de 21 de fevereiro de 2018, na forma do artigo 34, inciso III, da Constituição Federal, cuja vigência teve o seu termo final em 31 de dezembro de 2018.

Foi a primeira vez que o artigo 34 da Constituição Federal de 1988 foi invocado. A decisão do Chefe do Poder Executivo pela intervenção foi fundamentada na perda do controle da violência urbana naquela unidade da Federação, decorrente, precipuamente, do crescente domínio do crime organizado ligado ao narcotráfico, o qual se encontra diluído em facções criminosas, com territórios definidos, possuindo complexa estrutura de organização e captação de agentes militarizados, com uso de armamento de alto potencial lesivo, obtidos ao arrepio da lei.

No âmbito do Direito Internacional, o Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993, promulgou os Protocolos I e II de 1977, adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados, o que implica dizer que é possível a aplicação das normas de Direito Internacional Humanitário (ou Direito Internacional dos Conflitos Armados) em situações de violência interna reconhecidas como Conflito Armado Não Internacional.

1.1 O Conceito de Conflito Armado não Internacional nos Tratados Internacionais

Os desafios gerados pela violência protagonizada pelas organizações criminosas são notórios para a comunidade dos Estados, dando ensejo, nas últimas décadas, à aprovação de importantes convenções universais, sendo uma delas a Convenção da ONU Contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000, também conhecida como Convenção de Palermo. Trata-se de um acordo internacional que foi, até o presente momento, ratificado por 137 Estados, inclusive pelo Brasil, por intermédio do Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.

A Convenção visa promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional e, ainda, a melhoria da cooperação internacional, harmonização e também a modernização do direito interno dos Estados-parte, que deverão adequar a legislação penal interna, de modo que se abarquem condutas como a participação em um grupo organizado criminoso (art. 5º); a lavagem do produto do crime (art. 6º); a corrupção (art. 8º); a obstrução à justiça (art. 23). O Acordo internacional procurou diferenciar os

conceitos de grupo criminoso organizado e de grupo estruturado (art. 2), o que inspira a diferenciação dessas ações daquelas ordinariamente nominadas como quadrilha ou bando (BRASIL, 2004).

Já o Estatuto de Roma regulamentou a aplicação do conceito de CANI, contido no Protocolo II Adicional, tomando como alvo todos os conflitos armados que se desenrolem em território de um país (Alta Parte Contratante), entre as suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou **grupos armados organizados**, que sob a chefia e comando responsável, exerçam sobre uma parte do território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas.

Ocorre que o reconhecimento de um CANI gera reflexos imediatos nos direitos e garantias individuais, mais precisamente nos direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à locomoção, uma vez que o uso escalonado da força, por parte do Estado, é particularmente permitido de forma muito mais ampla do que os limites impostos pelas normas sociais e consuetudinárias que regem a atuação estatal comum na segurança pública, sendo inerente à atividade de enfrentamento esta espécie de violência massificada.

As hipóteses de estrito cumprimento do dever legal e de legítima defesa, como excludentes de ilicitude, sofrem considerável reflexo nas situações de CANI, diferenciando-se dos limites conhecidos destas mesmas excludentes, à luz do direito penal interno, surgindo uma nova concepção, inclusive, quanto aos resultados não buscados, com impactos a terceiros não envolvidos no conflito, os chamados efeitos colaterais. As forças legítimas do Estado, se agirem dentro dos limites impostos pelo DIH, estariam, a princípio, amparadas pelo estrito cumprimento do dever legal.

Mas, um ponto deve ficar claro: quanto à excludente do estrito cumprimento do dever legal, o evento morte **não é um objetivo** (militar) **a ser alcançado**, somente ocorrendo em decorrência de efeitos colaterais (**não desejados**). Ou seja, a excludente de ilicitude não se presta como autorizadora da letalidade intencional por parte do Estado.

Certo é, também, que a existência de um CANI pressupõe uma condição de anormalidade específica em uma área delimitada, o que não ocorre na situação de guerra propriamente dita, onde todo o território nacional e todos os agentes externos envolvidos orbitam automaticamente sobre o DIH, regramento que impõe limites sobre a maneira com que as partes podem conduzir as hostilidades, porém, partindo do princípio que estas (as hostilidades) são inerentes à realidade da situação de conflito.

Mas, se por um lado a declaração do estado de guerra é ato privativo do Presidente da República, mediante autorização do Congresso Nacional,⁴ o mesmo não ocorre, expressamente, em relação à declaração de existência de conflito armado não internacional.

Entretanto, inserido no ordenamento jurídico interno com *status* de emenda constitucional, o Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra possui força suficiente para interferir no devido processo legal, impondo os seus princípios garantidores de direitos humanos, não afastados pela situação de anormalidade do conflito armado interno.

Não é demais destacar que o direito ao devido processo legal e à prestação jurisdicional célere e eficaz constituem garantias à dignidade humana, tanto para aquele que ocupa o polo passivo da ação penal quanto para a vítima, pois o Estado deve disponibilizar à população instrumentos capazes de garantir o exercício pleno da cidadania, por intermédio do acesso à justiça⁵ e, por consequência, da prestação jurisdicional.

No âmbito dos precedentes pretorianos, a matéria é incipiente, inclusive na jurisprudência internacional, contando, ainda, com a peculiar atribuição das Forças Armadas brasileiras conferida pela Carta Constitucional, em ambiente interno.

Hipóteses semelhantes verificam-se no Peru, no México e na Colômbia, onde as respectivas Cartas Constitucionais autorizam o emprego das forças federais em tempos de paz, porém, com muito mais clareza quanto à aplicação do DIH.

A questão exige, ainda, um passeio pelo conceito de Segurança, que teve que se expandir em virtude da evolução da sociedade e da interdependência entre os Estados, suplantando a antiga noção que se cingia ao ângulo de confrontações entre nações.

Atualmente, o conceito de Segurança perpassa pelas cinco expressões do Poder Nacional, além do caráter ambiental, sem objeções a outros aspectos. É de se entender por Poder Nacional:

“(...) a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científica e tecnológica” (ESG, 2020, p. 33).

Isto significa que a concepção moderna de Segurança abrange outros tantos cenários, alheios à atuação imediata das Forças Armadas, como a defesa civil, **a segurança pública** e as

⁴ Constituição Federal, Artigo 84: Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional [...] e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; [...].

⁵ Constituição Federal, Artigo 5º, inciso XXXV – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; [...] inciso LIV – “ninguém será privado da liberdade ou dos seus bens sem o devido processo legal”.

políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial.

Segurança, portanto, não é algo mensurável ou palpável por se tratar de um sentimento em que não só o Estado e a sociedade, mas também o indivíduo se sente livre de riscos, pressões ou ameaças, e isento, inclusive, de necessidades extremas.

Para a Política Nacional de Defesa, segurança é a condição que permite ao País preservar a sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2017).

Assim, o conceito atual envolve não só a sociedade e o Estado, mas principalmente, o indivíduo. Diante desse contexto, floresce a questão sobre os limites de atuação do Estado. Pois, se ao Estado é imposto o dever de promover e executar políticas eficientes de garantia dos direitos civis, políticos e sociais, com evidente preponderância do Princípio *pro persona*, como conclusão lógica, em razão desse dever de assegurar um ambiente seguro ao livre exercício da cidadania, o uso do poder coercitivo estatal necessita, igualmente, estar contemplado nessa função garantidora, relativamente às ações necessárias ao equilíbrio entre esses direitos (individuais) e as obrigações (estatais).

O direito à paz, que nas lições de Paulo Bonavides, compõe a quinta geração dos direitos fundamentais do homem, ascendeu ao *status* de norma, pelos incisos IV, VI e VII do artigo 4º da Constituição Federal de 1988. A paz está intimamente ligada ao estado de normalidade social (NOVELINO, 2009) de modo universal, pois é ela que viabiliza o direito ao exercício da cidadania (FURTADO; MENDES, 2008) e preserva a existência humana no mundo.

Bonavides parece entender a relevância e o poder que o direito fundamental à paz emana, cabendo repetir suas palavras:

“Estuário das aspirações coletivas de muitos séculos, a paz é o corolário de todas as justificações em que a razão humana, sob o pálio da lei e da justiça, fundamenta o ato de reger a sociedade, de modo a punir o terrorista, julgar o criminoso de guerra, encarcerar o torturador, manter invioláveis as bases do pacto social, estabelecer e conservar por intangíveis as regras, princípios e cláusulas da comunhão política” (BONAVIDES, 2008 apud FURTADO; MENDES, 2008)

Norberto Bobbio, quando trata dos direitos do Homem hoje, afirma que sem direitos do homem reconhecidos e efetivamente protegidos não existe democracia, sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos que surgem entre os indivíduos, entre grupos e entre as grandes coletividades tradicionalmente indóceis (BOBBIO, 2004).

Retornando ao direito internacional, a obrigação estatal de manter e restabelecer a ordem pública e de defender a unidade e a integridade territorial do Estado, por qualquer meio legítimo, se encontra positivado no parágrafo 3º do artigo 8º do Estatuto de Roma.⁶ O desejo da paz desponta, então, como um direito universal da humanidade.

Nesta toada, o Direito Internacional dos Conflitos Armados dedica-se à proteção da população não envolvida diretamente no conflito, limitando as ações do Estado, como também assegurando a adequada resposta às ações ofensivas que desrespeitem os seus princípios. Neste patamar não mais se discute a legitimidade da situação de emergência, pois as agressões já são uma realidade fática, cabendo tão somente amenizar e/ou controlar os seus efeitos, impondo limites aos meios empregados para ambos os lados.

No que diz respeito aos atores, na seara dos conflitos internacionais entre nações, conhecidas como guerras convencionais ou simétricas, se caracterizam pela facilidade de identificação das forças opostas, de forma ostensiva, devido ao uso de fardamento típico das forças armadas por ambos os lados, o que não ocorre nos conflitos armados assimétricos que se pretende destacar.

O Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra (ICRC, 1977) ocupou-se em definir a condição de combatente, como pessoa diretamente envolvida nas hostilidades e, por isso, que goza de imunidade pelos atos de ataque e de defesa apenas pela mera participação no conflito, de acordo com seu Art. 43.2, mas sem prejuízo dos crimes de guerra e dos crimes contra a humanidade, praticados à luz do Estatuto de Roma.

Já numa situação de CANI, previsto no Protocolo II Adicional (ICRC, 1977), tal prerrogativa de imunidade aos civis não vigora àqueles que participam diretamente dos conflitos, sendo tratados como grupos armados organizados, diferenciando-os, assim, do conceito de população civil.⁷

Cabe citar que a identificação de força armada dissidente não é novidade na história contemporânea brasileira, a exemplo da Revolução de 1932. Porém, já foi dito que não será desse tipo de combatente (político) que trataremos nesta pesquisa.

Importante frisar que os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade, segundo o Estatuto de Roma, não pressupõem a existência de conflito armado, tendo como exemplo mais

⁶ Estatuto de Roma, Art. 8º, parágrafo 3º: O disposto nas alíneas c) e e) do parágrafo 2º, em nada afetará a responsabilidade que incumbe a todo o Governo de manter e de restabelecer a ordem pública no Estado, e de defender a unidade e a integridade territorial do Estado por qualquer meio legítimo.

⁷ Título IV – População Civil. Artigo 13º Proteção da População Civil. 3. As pessoas civis gozam da proteção atribuída no presente título, salvo se participarem diretamente nas hostilidades e enquanto durar tal participação (ICRC, 1977).

evidente um ato terrorista, em que o delito contra a humanidade é evidenciado pelo número significativo de vítimas alheias a qualquer motivação da ação criminosa.

O Estatuto de Roma estabelece o conceito de ataque contra população civil, como sendo qualquer conduta que envolva a prática múltipla de atos referidos no parágrafo 1º do seu artigo 7º contra uma população civil (BRASIL, 2002).

Neste ponto, cabe a reflexão extraída das lições de Agamben (2020) de que o estado de exceção decorre da ação humana capaz de alterar ou corromper a ordem social a ponto de justificar a mitigação de direitos fundamentais reconhecidos na Carta Constitucional, durante o tempo necessário à retomada da normalidade social ou, em circunstâncias extremas, a instalação da nova ordem jurídico-social.

O Estatuto de Roma atua como ponto de corte da aplicação do DICA em CANI, ou seja, o Direito de Guerra deverá ser aplicado exclusivamente em relação àqueles que participarem diretamente dos conflitos, deixando para o direito interno, dedicado à repressão ao crime sob a égide do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), as ações desenvolvidas por aqueles que participarem indiretamente das hostilidades (por exemplo, nas ações de logística), minimizando, assim, os efeitos colaterais tolerados pelo DIH, os quais configuram o principal obstáculo político ao reconhecimento da condição de violência extrema.

A definição contida no Protocolo II Adicional inspirou, na mesma linha, o Estatuto de Roma para definir crimes de guerra cometidos em situação de CANI. Observa-se que as hipóteses elencadas nos itens *i*, *ii* e *iii* da alínea c) do artigo 8º do ER⁸ são facilmente reconhecidas em ações deflagradas por grupos armados organizados (e não organizados) ligados à disputa pelo domínio da mercancia das drogas.

Se por um lado as pessoas que atuam diretamente no conflito armado não internacional não se enquadram como combatentes, à luz do Protocolo I (que se limita aos integrantes das Forças Armadas regulares), de outro não gozam das garantias asseguradas à população civil não envolvidas no conflito quando na situação de CANI. Continuam, portanto, a serem reconhecidos como criminosos, pois, conforme será exposto mais adiante, o Protocolo II Adicional não se presta a legitimar qualquer ação criminosa desses grupos armados organizados, o que não significa dizer que para esses atores ilegítimos não sejam assegurados os direitos civis constitucionalmente garantidos a qualquer cidadão. Daí o compromisso e o dever do Estado em pautar as suas ações sob os rígidos limites impostos pelo DIH.

⁸ ER. Art. 8º, 2. C) i) atos de violência contra a vida e contra a pessoa, em particular, o homicídio sob todas as suas formas, as mutilações, os tratamentos cruéis e a tortura; ii) ultrajes à dignidade da pessoa, em particular por meio de tratamentos humilhantes e degradantes; iii) a tomada de reféns (BRASIL, 2002).

Então, o que delimita a aplicação do DICA é, sem dúvida, o Princípio da Distinção, diretriz esta que servirá como linha de corte entre a prevalência do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos.⁹ Como veremos mais adiante, é o Princípio da Distinção que se mostra como norteador dos normativos limitadores da ação das Forças Federais em segurança pública, bem acentuado nas regras de engajamento.

De idêntica importância é o reconhecimento do estado de anormalidade (estado de exceção) em grau tal que suplante a ordem jurídica penal interna e autorize a afetação episódica a direito fundamental.

Os conceitos envolvendo os atores do conflito armado nem sempre, e na maioria das vezes, estão definidos expressamente nos tratados internacionais, muito menos na legislação interna, tendo o direito consuetudinário papel fundamental na desmistificação de determinadas expressões, como ataques e efeitos colaterais.

O *Manual de San Remo para os Conflitos Armados no Mar* (ICRC, 1994), criado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha é documento reconhecido pelo Instituto Internacional de Direito Humanitário e, embora não vinculativo, constitui instrumento de consulta dos Estados para a fixação das condições fáticas envolvendo conflitos armados.

Como ataque, podemos entender um ato de violência, seja ofensivo ou defensivo; e como efeito colateral ou danos incidentais, a perda de vida de civis ou de outras pessoas protegidas, ou as lesões que lhes sejam infligidas, assim como os danos causados ao meio ambiente natural ou a bens que não sejam objetivos militares em si mesmos, ou a sua destruição (ICRC, 1994). Para melhor entendimento, citam-se os conhecidos ataques a ônibus urbanos, no intuito de impor terror na população, motivados pela represália às ações repressivas da polícia.

Nas lições de Cinelli (2018), o Princípio da Distinção tanto se aplica para a diferenciação entre civil e combatente quanto para distanciar os bens civis dos objetivos militares.

Ainda fazendo referência ao Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra, “no que concerne aos bens, os objetivos militares se limitam aqueles objetos que, por sua natureza, localização, finalidade ou utilização contribuam eficazmente para a ação militar e cuja destruição total ou parcial, captura ou neutralização ofereça, nas circunstâncias do caso, uma vantagem militar definida” (ICRC, 1977). Para trazer luz, cita-se, como exemplo, a investida das Forças Federais no Complexo do Alemão, cujo objetivo era atingir o topo geográfico

⁹ ICRC (1994). *Manual de San Remo sobre Direito Internacional aplicável aos Conflitos Armados no Mar*. Parte III. Seção I. 39. As partes em conflito devem fazer, a todo momento, a distinção entre civis ou outras pessoas protegidas e combatentes, assim como entre bens de natureza civil ou que gozem de imunidade contra os ataques e os objetivos militares.

daquele território dominado pelo Comando Vermelho (CV), retirando daquela facção a vantagem estratégica de antever todo o movimento de entrada e saída do morro.

No caso da violência urbana, objeto da pesquisa, os grupos armados não estatais, ao contrário do que é imposto ao Estado pelos tratados internacionais (princípios da humanidade, distinção, limitação, proporcionalidade e necessidade militar), fazem questão de encravar os seus objetivos militares no meio da população civil, a fim de dificultar ou tornar impossível serem atingidos pelas Forças do Estado ou mesmo por seus oponentes (concorrentes) não estatais.

Dano colateral, portanto, deve ser entendido como aquele ocasionado de maneira fortuita durante um ataque, apesar de todas as precauções tomadas para evitar a morte ou ferimento de civis ou danos a bens civis.

1.2 O Conflito Armado não Internacional sob a Perspectiva do Direito Internacional Humanitário

A Declaração de São Petersburgo, de 1868, ratificada no Brasil em 1869, foi o primeiro instrumento de direito internacional a regular os métodos e meios de combate. Nele, o conceito de **objetivo militar** abrangeu os atores envolvidos no conflito, considerando que **o único fim legítimo a ser atingido durante o confronto é o enfraquecimento das forças inimigas, bastando colocar fora de combate o maior número possível de homens**. Em termos práticos: a melhor estratégia é ferir um oponente e não ceifar a sua vida, uma vez que a retirada dos feridos mobilizará parte dos combatentes do lado oposto, afastando-os da linha de combate.

Portanto, equivocadas são as concepções quando a estratégia de definição desses objetivos é vista como uma autorização temerária ao uso letal da força, posto que não condiz com o espírito da norma (ou da doutrina militar) e, pelo contrário, dificulta o alcance dos objetivos legítimos, tornando vulnerável toda a operação.

O DIH não se fundamenta somente na questão humanitária, mas também nas necessidades e eficácia militares, daí as tensões causadas aos organismos de proteção de direitos humanos na sua aplicação. Como exemplo dessa dificuldade de percepção é o (des)entendimento de que as ações estratégicas para aplicação do Princípio da Distinção, como a identificação e cadastro da comunidade civil alheia aos conflitos, constituem violações de direitos fundamentais (IPEA, 2019).

A importância de se desmistificar esses conceitos e de os mesmos serem expostos ao conhecimento da população civil é de fundamental importância para a identificação dos

objetivos militares, bem como para a detecção dos atores envolvidos diretamente no conflito e, principalmente, para conscientizar a população a não se envolver nas hostilidades, evitando, assim, se ver desabrigada da proteção que lhe cabe.

A Lei nº 13.260/2016, que tratou de definir o delito de terrorismo no Brasil, mostra-se insuficiente para atuar em casos tão comuns nos dias atuais, principalmente nos grandes centros urbanos, uma vez que, de forma inusitada, agrega, além do terror à população, aspectos subjetivos voltados à xenofobia ou outras formas de discriminação, o que não encontra qualquer inspiração nos tratados internacionais, nos quais basta que o ato criminoso cause terror em pessoas determinadas, em grupos de pessoas ou no público.¹⁰ Tal incipiência das hipóteses classificadas como terrorismo deixou de lado os eventos violentos, sem motivação discriminatória, que causam terror na comunidade e deixam um número excessivo de vítimas, motivados, simplesmente, pela disputa dos domínios territoriais em determinadas áreas urbanas.

E qual é a grande diferença da aplicação do DIH, se sobrepondo ao DIDH? Que os envolvidos diretamente no conflito podem ser objeto do uso letal da força, **a princípio**, abrigados pelo estrito cumprimento do dever legal (atores estatais), porém sempre durante e enquanto durar o confronto. Após cessadas as hostilidades, os atores voltam a ser tutelados pelas normas internas de reprimenda criminal, abrigadas pelo DIDH, **somente se eximindo das consequências do uso letal da força quando**, resguardados os princípios da necessidade e da proporcionalidade, **agirem em legítima defesa**, sendo atores estatais ou não estatais.

Seguindo essa linha de pensamento, toma certo sentido a alteração trazida ao artigo 25 do Código Penal, a resguardar a ação policial em legítima defesa de terceiro, embora pareça uma redundância, pois se trata de perigo atual ou iminente a outrem (BRASIL, 1940). Não deveria haver necessidade de atuação legislativa para que fosse reconhecido direito fundamental à proteção da vida de terceiros, também e principalmente, aos policiais e atores estatais envolvidos na segurança pública, como se essa categoria de agentes públicos estivesse incluída em alguma ressalva constitucional, quando, do contrário, estão imbuídas justamente do dever de proteção da população.

Entretanto, a discussão sobre a legítima defesa de terceiro merece debate em outro cenário, pois aqui se encontra superada pela decisão do legislador ordinário, quando da aprovação da Lei Anticrime (Lei nº 13.964/2019). Porém, importa registrar que, com a total vedação ao inciso I do citado artigo, proposto no Projeto de Lei respectivo (PL 10.372/2018),

¹⁰ 1ª Convenção de Genebra. 1937. Art. 1º; Protocolo I. 1977, artigo 51, item e; Protocolo II / 1979, art. 4º, 2. C.

apesar de pertinente quanto à não expansão do instituto no que diz respeito à situação subjetiva de risco iminente, se perdeu uma grande oportunidade de incluir no ordenamento jurídico, de forma explícita, a situação de conflito armado. Porém, a crítica se limita a não positivação do conceito de conflito armado, cabendo deixar claro que, quanto aos limites e requisitos, o instituto descriminalizador que vigia no Código Penal já se mostrava suficiente para abarcar qualquer hipótese em que será lícito a defesa própria ou de terceiro diante de injusta agressão atual ou iminente, seja mediante a conduta de qualquer cidadão seja em relação às ações dos órgãos de segurança pública, estes últimos merecedores de idêntico reconhecimento aos direitos e garantias assegurados aos demais indivíduos.

Na última década, o incremento na aplicação das Forças Armadas Brasileiras na resolução de contendas internas, na maioria, foi causado pela greve dos órgãos de segurança pública, mais evidenciada em alguns Estados da Federação, como o Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte, além de situações em que o Governo Federal foi acionado a conter o avanço da violência urbana extrema, protagonizada pelo narcotráfico, como foi o caso das Operações no Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, e das decorrentes da intervenção federal na pasta da segurança pública, também no Estado do Rio de Janeiro.

Devido ao preparo das Forças Armadas, por natureza, se voltar a conflitos de alta intensidade, por vezes, os reflexos dessas operações na população civil extrapolam os objetivos traçados, trazendo consequências definitivas aos direitos fundamentais das comunidades envolvidas no conflito.

Em razão disso, cabe destaque que o aumento do acionamento das Forças Armadas em segurança pública trouxe a necessidade de aprimoramento do adestramento da Força Terrestre, especificamente para esse tipo de operação. Em 3 de novembro de 2004, visando a uma melhor preparação para cumprir a sua missão constitucional de Garantia da Lei e da Ordem, a 11ª Brigada de Infantaria Blindada, com sede em Campinas-SP, foi transformada em 11ª Brigada de Infantaria Leve,¹¹ especializando o adestramento da tropa para o emprego em âmbito interno, recebendo a nova denominação 11ª Brigada de Infantaria Leve (GLO), a partir de 2013, no auge do incremento do acionamento da Força Terrestre em segurança pública, o que, certamente, favoreceu a diminuição de efeitos colaterais no seu emprego junto à população civil.

Cabe frisar que o estado de exceção que, porventura justifique a atuação das Forças Armadas em âmbito interno, não pode ser considerado, por si só, como um direito especial, mas tão somente como circunstância excepcional que autoriza a supressão ou a mitigação de direitos

¹¹ Informação disponível em: www.2de.eb.mil.br/index.php/2016-04-11-14-21-38/2-uncategorised/154-11-brigada-de-infantaria-leve. Acesso em: 31 mar. 2021.

fundamentais, dentro dos limites necessários para a retomada da ordem social previamente constituída.

No lado oposto, a militarização e a evolução dos aparatos bélicos com os quais os grupos marginais vêm se organizando, faz com que haja uma assimetria no enfrentamento da situação, seja em razão da força que o Estado possui (sempre maior), seja em razão de o lado oponente não orientar as suas ações por nenhum regramento positivado, mesmo em relação aos efeitos colaterais deixados nas comunidades diretamente afetadas pelo conflito.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) possui papel de destaque na tentativa de definir situações de violência urbana extrema, quando estabelece a diferença entre distúrbios e tensões internas, situações estas citadas no artigo 1º, § 2º, do Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 1949, porém não definidas no citado acordo.

Para o CICV, na prática, os distúrbios são atos tipicamente de desordem pública, acompanhados de atos de violência, o que não ocorre nos atos de tensões internas, onde não há qualquer violência, mas o Estado pode se valer de seu poder coercitivo, inclusive praticando detenções em massa ou suspensão de alguns direitos humanos, sob o escopo de evitar a evolução da situação para um distúrbio (PEREIRA, 2016).

O pioneirismo no reconhecimento de conflito armado não internacional veio da jurisprudência do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, instituído pela Resolução nº 827, do Conselho de Segurança da ONU, datada de 23 de maio de 1993. Tendo como origem o caso do sérvio Dusko Tadic, foi reconhecida a possibilidade de existência de situação de conflito armado interno, a inspirar o artigo 7º do Estatuto de Roma na definição de crime contra a humanidade como sendo qualquer dos atos de violência descritos no parágrafo 1 do citado artigo, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, bem como o reconhecimento explícito de um CANI, conforme previsão contida no artigo 8º, parágrafo 2º, alínea “c”, do ER.¹²

Uma vez que os tratados internacionais de Genebra foram criados no contexto do pós-guerra, ainda não manifestando relevância na ordem global as disputas por domínios territoriais internos entre grupos armados, na magnitude encontrada atualmente em quase todo o planeta, a proibição da extensão de conceitos firmados aos CAI não encontra lógica e tampouco pode

¹² ER, artigo 8º, parágrafo 2º: Para efeitos do presente Estatuto, entende-se por “crimes de guerra”: [...] alínea “c”) Em caso de conflito armado que não seja de índole internacional, as violações graves do artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, a saber, qualquer dos atos que a seguir indicam, cometidos contra pessoas que não participem diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto armas e os que tenham ficado impedidos de continuar a combater devido a doença, lesões, prisão ou qualquer outro motivo (BRASIL, 2002).

ser considerada como hermenêutica restritiva exclusiva para os normativos internacionais reguladores das guerras convencionais.

As convenções internacionais dos Direitos Civis e Políticos e de Proteção aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais impõem aos Estados-Membros a efetivação de políticas de garantias mínimas à efetivação dos direitos à vida, à liberdade, à moradia e ao trabalho, dentre outros de mesma relevância, como a saúde e a educação.

As atividades preventivas e repressivas, portanto, seriam inerentes à busca desse equilíbrio, cabendo ao Estado se pautar, sempre, na garantia do mínimo existencial dos direitos fundamentais, em certos momentos aparentemente conflitantes com as necessárias ações visando à estabilidade da coletividade. Vale enfatizar que o estado de exceção não pode servir de justificativa para a supressão indiscriminada de direitos fundamentais, sem que importe na proteção da sociedade.

A massificação do emprego das Forças Armadas em questões envolvendo a violência urbana, por meio de decreto presidencial, respaldado pelo Poder Constituinte, faz lembrar a ponderação feita por Herbert Tingsten, quanto à expansão dos poderes do governante, durante e após a I Grande Guerra:

“Entendemos por leis de plenos poderes aquelas por meio das quais se atribui ao Executivo um poder de regulamentação excepcionalmente amplo, em particular o poder de anular, por decretos, as leis em vigor” (TINGSTEN, 1934, p. 13 apud AGAMBEN, 2020, p. 19).

Quanto à questão brasileira, medidas como os decretos presidenciais de Garantia da Lei e da Ordem (e mesmo de Intervenção) devem se restringir às situações excepcionais que preencham os critérios de necessidade e emergência, a fim de que não haja mácula à supremacia da lei em relação aos regulamentos, mantendo íntegra a base das constituições democráticas. Essa delegação de poder legislativo ao Executivo (governo) nos Estados modernos, descendem dos períodos pós-guerra, quando os países envolvidos no conflito tiveram que abdicar da ordem jurídica, em meio a um paradoxo voltado a proteger a ordem social que (res)surgia.

Portanto, não há dúvida de que o abalo grave na segurança interna afeta a condição de normalidade social e, por consequência, aflige o indivíduo, o que significa dizer que uma situação de anormalidade no sentimento de segurança (estado de exceção, em sentido lato) influencia no exercício de direitos fundamentais do indivíduo e, por consequência, afeta a dignidade humana.

Questiona-se, então, a situação de CANI ser reconhecida, de forma incidental, pelo Poder Judiciário, em situações envolvendo crimes contra a pessoa ou de violação aos direitos

humanos, com fundamento nos normativos internacionais, cujos princípios foram absorvidos pelo Direito Interno, ou se seriam suficientes os instrumentos do direito penal pátrio, vocacionados ao controle e apreciação da violência urbana. A resposta encontrará sustento na identificação dos atores envolvidos.

Nesse contexto, esta pesquisa buscará identificar os impactos que os regramentos limitadores da ação das Forças Armadas em âmbito interno geram nos direitos fundamentais, durante as contendas decorrentes do emprego das Forças Federais em situações de graves distúrbios internos. Em caso positivo, será verificada a possibilidade do reconhecimento incidental, pelo Poder Judiciário, de um conflito armado não internacional nas hipóteses de intervenção federal, fundamentada no artigo 34, incisos III e VII, alínea “b”, da Carta Magna (1988) ou de garantia da lei e da ordem, tomando como base o dever estatal de promover a segurança, como direito fundamental, garantindo o pleno exercício da cidadania e da dignidade humana, conforme fixado nas convenções internacionais que versam sobre direitos humanos.

CAPÍTULO 2: PANORAMA DA VIOLÊNCIA INTERNA NO BRASIL

“Todas as sociedades foram edificadas em face do *chaos*. A constante possibilidade do terror anômico é atualizada toda vez que as legitimações que cobrem a precariedade desabam ou são ameaçadas” (VERSNEL, 1980, p. 583).¹³

Debruçando-se sobre as reflexões de Giorgio Agamben, a ação humana capaz de abalar significativamente ou modificar o estado de normalidade da ordem social estabelecida no ordenamento jurídico é capaz de constituir um estado de exceção. A massificação desses ataques ao estado de normalidade, por meio da violência, principalmente nos países ocidentais, vem gerando uma espécie de estado de emergência permanente que “tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos” (AGAMBEN, 2020, p. 13).

A ausência de um adestramento e um amparo jurídico adequados fez com que as atividades das Forças de Segurança do Estado assumissem proporções não desejadas no revide a ataques perpetrados por grupos armados não estatais, sem a devida garantia à população civil, uma vez que as operações militares/policiais se encontram desabrigadas, na sua preparação, de limites específicos ao uso da força, voltados à minimização dos efeitos colaterais previsíveis.

Não é de hoje que se observa a tendência de o estado de exceção se tornar regra, aproveitando-se, às vezes, de um vazio político (estatal) e, outras, de um vazio normativo, fazendo com que o Estado se utilize dessa lacuna como estratégia de governo, e não mais como uma medida excepcional, para, mesmo que subvertendo a ordem jurídica, agir em proteção à Constituição e ao bem comum.

Este vazio de poder, que certamente é gerado pelo próprio Estado, vem acentuando o atípico emprego das Forças Federais em diversas esferas estatais, antes afetas exclusivamente aos órgãos descentralizados do Poder Executivo, tais como: infraestrutura, saúde, meio ambiente e, notadamente, na segurança pública.

Destarte, a questão não é de fácil resolução, uma vez que em se tratando de reflexo do comportamento humano, a doutrina se divide em relação à fixação legislativa das hipóteses de anormalidade social, pendendo a balança para a impossibilidade de positivação dos critérios de reconhecimento do estado de exceção. Neste sentido, destaca-se a posição de Carl Schmitt sobre “a pretensão de se regular por lei o que, por definição, não pode ser normatizado” (1922, apud AGAMBEN, 2020). Para Schmitt, o fundamento do direito é uma decisão política do soberano.

¹³ Apud AGAMBEN (2020, p. 102).

Trazendo para a realidade da violência interna no Brasil, é o que se observa com a promulgação dos decretos de intervenção, em sentido lato, na segurança pública. Cuida-se de uma decisão constitucional de natureza subjetiva da autoridade máxima do Poder Executivo, limitada por critérios objetivos normatizados, porém paradoxalmente “abertos”, como o reconhecimento de ineficiência ou incapacidade do Estado-membro da Federação, temporalidade e delimitação territorial das ações, que traz atrelada à sua eficácia a imediata mitigação de direitos fundamentais, como a privacidade, a propriedade e/ou a liberdade, restando inerente à medida excepcional o uso escalonado da força.

Num outro sentido, Rossiter (1948 apud AGAMBEN, 2020), ao tratar da Ditadura Constitucional, ao mesmo tempo que destaca que o regime democrático, composto pelo equilíbrio de poderes, é concebido para atuar em condições normais, admite que

“em tempos de crise, o governo constitucional dever ser alterado por meio de qualquer medida necessária para neutralizar o perigo e restaurar a situação normal. Essa alteração implica, inevitavelmente, um governo mais forte, ou seja, o governo terá mais poder e os cidadãos menos direitos” (ROSSITER, 1948, p. 5 apud AGAMBEN, 2020, p. 21).

Ou seja, seria a própria Constituição a autorizar a suspensão temporária de direitos fundamentais, a fim de atender a uma necessidade e a uma emergência para a retomada da normalidade da ordem social que ela mesma estabelece, ainda que dentro de uma realidade modificada.

Outro exemplo é a Constituição de Weimar que, sob os reflexos deixados pelo fim da I Grande Guerra, em seu artigo 48,¹⁴ cuidou de estabelecer poderes ao Presidente do Reich nas situações em que a segurança e a ordem estivessem ameaçadas, porém sem definir quais situações seriam estas, posto que impossível esgotá-las.

Porém, tal exemplo histórico demonstra o perigo dessa liberdade normativa, pois foi justamente a possibilidade de supressão, ainda que circunstancial, de direitos fundamentais que possibilitou a instauração da ditadura nazista na Alemanha, sem que fosse necessário romper com a Constituição vigente.

Ainda nessa toada é que se torna sensível a discussão sobre o chamado direito de resistência, que não se confunde com a negação ao Princípio da Autoridade (anarquia), como garantia à população de se defender de eventuais abusos estatais em ofensa a direitos

¹⁴ Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919. Art. 48, § 2º: “Caso a segurança e a ordem públicas estejam seriamente ameaçadas ou perturbadas, o Presidente do Reich pode tomar as medidas necessárias a seu restabelecimento, com auxílio, se necessário, de força armada. Para esse fim, **pode ele suspender, parcial ou inteiramente, os direitos fundamentais fixados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 154.**” (grifo nosso)

fundamentais. Que a resistência à opressão seja reconhecida como um direito natural e um dever do cidadão não é de difícil entendimento, no entanto, o que parece impossível é retirar a limiar subjetividade de se definir, normatizando, os limites dessa resistência ou mesmo o desvirtuado agir estatal, sem desconfigurar ou, ao menos, enfraquecer o próprio papel do Estado, como organização política de um povo unido em um território por um interesse nacional comum.

O grande desafio desta pesquisa é justamente sopesar a obrigação estatal de manutenção da integralidade dos objetivos comuns com os interesses individuais opostos a esses objetivos.

De ambos os lados, o que parece limitar as ações é o bem comum e a estabilidade social. Não fosse assim, o direito à resistência, se reconhecido como direito absoluto, colocaria em perigo a ordem constitucional, visto que qualquer grupo social, diante da insatisfação de seus interesses, poderia se contrapor à ordem jurídica prevista na Carta, inclusive com uso da violência e, se simultâneo a outros grupos desgostosos, exporia a perigo a própria soberania.

Embora de simpatia constitucional, o direito de resistência encontra limites na própria Carta (a exemplo dos limites ao direito de greve) e na norma infraconstitucional ao reprimir a forma ativa (resistência) que impeça o Estado de cumprir as suas funções, inclusive a de impedir o caos social (art. 329 do Código Penal e art. 177 do Código Penal Militar), como também a forma passiva (desobediência), sob os mesmos fundamentos (art. 330 do CPB e 301 do CPM).

A utilização do direito de resistência parece ter sido o mote inspirador na composição das diretrizes e objetivos que regem o grupo armado organizado, conhecido como Primeiro Comando da Capital (PCC), conforme veremos mais adiante, numa tentativa de desconstruir instituições do Poder Público, o que Matos (2016) chama de Poder Desinstituinte.

Relacionando à atualidade brasileira, a ideia de positivação do estado de exceção não se mostra, definitivamente, viável, sob pena de que situações de anormalidades não previstas se mantenham alheias à possibilidade da atuação estatal. Entretanto, a Constituição Federal de 1988, como já citado, cuidou, ao menos, de impor limites ao Poder Executivo na utilização dessa liberdade normativa de caráter excepcional, fixando os critérios da necessidade, da emergência, dos limites temporal e territorial para a supressão momentânea de direitos fundamentais. Além disso, regulamentou, por intermédio de lei complementar, o preparo e o emprego das Forças Armadas em âmbito interno, lacuna legislativa esta que a Alemanha da década de 30 deixou de preencher, favorecendo a instauração da ditadura “constitucional” nazista e, por consequência, do momento histórico contemporâneo mais representativo da violação da dignidade humana, sob todas as formas e meios aviltantes ao indivíduo.

O estado de exceção não elimina o Princípio da Legalidade e, portanto, não autoriza a suspensão de todo o ordenamento jurídico, mas flexibiliza alguns parâmetros fixados para os

direitos fundamentais, sem atingir o seu mínimo existencial. Nas reflexões de Schmitt (1922, p. 18 apud AGAMBEN, 2020, p. 54), “o estado de exceção é sempre algo diferente da anarquia e do caos e, no sentido jurídico, nele ainda existe uma ordem, mesmo não sendo uma ordem jurídica”.

Com essas considerações preliminares sob o panorama global, o estado de anormalidade que nos interessa é a violência urbana protagonizada pelos grupos armados organizados, destacados pelas organizações marginais, como o Primeiro Comando da Capital e o Comando Vermelho.

2.1 Violência Urbana e Organizações Criminosas no Brasil

O *Atlas da Violência 2020*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, na análise da conjuntura da violência letal no Brasil, iniciou o seu relato consignando que o aumento de homicídios, entre 2016 e 2017, em alguns estados das regiões Norte e Nordeste, decorreu da “guerra” deflagrada entre as duas maiores facções penais atuantes no Brasil, o Primeiro Comando da Capital e o Comando Vermelho e seus parceiros locais. Tal guerra, eclodida em 2016, decorreu da disputa do mercado transfronteiriço de drogas, gerando um número recorde de mortes no Acre, Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte, o que demonstra nitidamente que a atuação desses organismos armados organizados adquiriu dimensões nacionais, cuja atividade assumiu características de perpetuação no tempo. O anuário da violência adjetiva esses confrontos como “uma guerra custosa, imprevisível e duradoura” (IPEA, 2020, p. 9). Segundo o levantamento feito pelo IPEA, a diminuição das mortes violentas nas referidas unidades da Federação, no ano de 2018, decorreu, precipuamente, do armistício ocorrido a partir daquele ano, devido à incerteza do poder bélico um do outro.

O *Atlas da Violência* ainda reconhece que “o processo de expansão, arregimentação de membros e parcerias estratégicas com facções locais, por parte do PCC e do CV, se insere na tentativa de garantir o controle total e de tornar viável a supremacia de forças de cada um desses grupos diante do oponente” (IPEA, 2020). É a busca do chamado “poder dissuasório”, no qual as Forças Estatais pautam as suas atividades.

As características dos citados grupos armados organizados começam, então, a se alinhar aos requisitos dos acordos internacionais sobre a violência interna. Foi a imprevisibilidade sobre a força e o fôlego do oponente que influenciou o armistício entre as duas facções, dado o custo em recursos humanos perdidos e a inviabilidade econômica de manter o potencial bélico, após um ano e meio de confrontos sangüinários.

Interessa, ainda, destacar o registro feito pela pesquisa divulgada pelo IPEA, sobre a Intervenção Federal, no que tange às denúncias de ocorrências de violações de direitos fundamentais da população civil residente naqueles domínios, decorrentes de ações como fichamento de moradores; revistas de automóveis e moradores por militares; destruição de barricadas, com máquinas de engenharia; cumprimento de mandados de prisão e de busca pela polícia civil; confrontos (tiroteios) entre membros das polícias/forças armadas e delinquentes (IPEA, 2019).

2.2 O Primeiro Comando da Capital

No que diz respeito à identificação dos atores dessa violência maciça, nos dias atuais, o PCC é a maior organização criminosa do Brasil e, segundo o último levantamento realizado, possui cerca de 30 mil membros, ou seja, mais que o efetivo da polícia militar de vários Estados da Federação. Além de atuar precipuamente no tráfico de maconha e de cocaína, atua fortemente em assaltos, roubos de cargas, sequestros, assassinatos; protagoniza rebeliões em presídios, com atuação, ao que se sabe, em 22 dos 27 estados brasileiros, além de ações em países vizinhos como a Bolívia, Paraguai e Colômbia. Com isso, pode-se dizer que se trata de uma organização criminosa internacionalizada.

No estatuto do PCC, divulgado pela imprensa (FSP, 2001), consta que os membros “estruturados” e livres devem contribuir com os demais membros presos sob pena de “serem condenados à morte, sem perdão”.

Os critérios definidos pelo CICV para o reconhecimento de um CANI se identificam com o organograma do PCC de forma clara. Ao se analisar o *Estatuto do PCC*, com seus 17 itens, observa-se que a sua criação, ocorrida em 1993, em decorrência do chamado Massacre do Carandiru, tem como pano de fundo “a luta pela liberdade, justiça e paz”, no objetivo de combater a opressão nos presídios, sendo que o mesmo estatuto, paradoxalmente, prevê a realização combinada de rebeliões nas penitenciárias do país, o que acarreta inúmeras mortes de envolvidos e não envolvidos na aclamada “bandeira” pela paz. Merece destaque, ainda, a forma organizada de manutenção do movimento, por meio de contribuições financeiras previamente estipuladas, tanto aos membros em liberdade quanto, em menor valor, aos “irmãos” presos, sendo que a estes últimos é devido todo o apoio: advogados, dinheiro, ajuda a familiares e “ações de resgate”, o que implica afrontamento declarado às instituições estatais.

A composição hierárquica do PCC também foi positivada no chamado Estatuto, sendo dever de todos obedecer a ordem e a disciplina, de acordo com as decisões emanadas pelos

fundadores, cabendo a cada integrante papel definido, de acordo com a capacidade de exercê-lo. Por fim, o estatuto firma a sede do Partido na capital do Estado de São Paulo e declara que o “braço armado” da organização será o terror dos poderosos, opressores e tiranos, tendo como foco a ampliação das ações em nível nacional dentro das prisões, tornando inequívoco o grau de organização e a estrutura de comando do nominado Partido, a ponto de poder ser reconhecido como um grupo armado organizado, com as feições exigidas pelo Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra.

Na época da sua criação, o PCC era aliado da facção criminosa fluminense, o Comando Vermelho, aliança esta rompida, tornando-se objeto de lutas sangrentas pelo domínio territorial do narcotráfico, principalmente na fronteira paraguaia. Houve rebeliões violentas em presídios, sendo as mais notáveis, as ocorridas no Norte do país, em Roraima e Amazonas, com dezenas de decapitações de membros rivais.

Atualmente, o que se verifica é o acirramento da rivalidade entre os dois movimentos, PCC e CV, pelo espólio deixado pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), no mercado internacional de cocaína (WAGNER, 2017), seguindo a conhecida premissa de que “não existe vazio de poder”.

2.3 O Comando Vermelho

O Rio de Janeiro, por sua vez, tem o mais populoso complexo de favelas localizado em áreas nobres e centrais de uma cidade, a maioria dominada por facções criminosas ligadas ao tráfico de entorpecentes, destacando-se o Comando Vermelho, o Terceiro Comando Puro (desdobramento do PCC), os Amigos dos Amigos, além de milícias.

Com o domínio territorial consolidado, a “autoridade” do Comando Vermelho prevalecia no Complexo do Alemão e no Complexo da Penha, compondo 12 favelas, com uma população de cerca de 130 mil habitantes, aterrorizando a população do Rio de Janeiro, promovendo arrastões, incêndios a ônibus e a automóveis nas principais vias da cidade.

Em razão desse grave quadro de violência, em 28 novembro de 2010, foi desencadeada uma das mais bem-sucedidas ações conjuntas das Forças Armadas com os Órgãos de Segurança Pública, denominada “Operação Arcanjo”. Tal operação contou com o emprego de 1500 homens e resultou na invasão e retomada do território dominado no Complexo do Alemão. A ocupação pelas Forças Armadas durou cerca de dois anos (de 28/11/2010 a 09/07/2012),

atuando, no exercício do poder de polícia conferido pela Lei Complementar nº 97/99, com a realização de patrulhas, busca e apreensões e prisões em flagrante¹⁵.

2.4 A Operação São Francisco, Complexo da Maré (RJ) e Operação Rio de Janeiro, Intervenção Federal (RJ)

A Operação São Francisco, no Complexo da Maré, teve como objetivo a cooperação no processo de pacificação daquela área, iniciado em 4 de abril de 2014, com atuação da Força de Pacificação em 15 comunidades daquele Complexo. A base legal que sustentou a Operação foi a solicitação do governo do Estado do Rio de Janeiro, nos termos da parte final do artigo 142 da CF/88; a autorização do Presidente da República, como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas; e a Diretriz nº 05, emanada do Ministério da Defesa.¹⁶

O emprego das Forças Federais, como dito, tinha como finalidade a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio nas comunidades do Complexo da Maré, contribuindo para o restabelecimento da paz social naquela região, incluindo patrulhamento ostensivo, revista de veículos e pessoas, realizações de prisões em flagrante, estabelecimento de postos de bloqueio, cumprimento de mandados de busca e apreensão. Observa-se, aqui, a obediência ao critério do Princípio da Distinção, cabendo destaque que o uso da força sequer era mencionado como objetivo a ser alcançado. Pelo contrário, as Regras de Engajamento às quais estavam atreladas as tropas fixavam que o uso da força “só é aceitável no cumprimento de tarefas amparadas na legislação brasileira e nas hipóteses nela previstas”, devendo ser empregada de forma progressiva e proporcional à ameaça e não poderia atentar contra a dignidade do ser humano.¹⁷

A área abrangida pela Operação era marcada por intensa disputa pelo controle do comércio de drogas entre as facções que vivem em diuturno clima de guerra (GORRILHAS, 2015). O regime de trabalho era de 24h por dia, 7 dias por semana, com dedicação exclusiva à segurança da população. Para tanto, foram empregados 3000 militares das Forças Armadas e

¹⁵ Dados no Ministério da Defesa, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, Chefia de Operações Conjuntas. Dados retirados de MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ocasões em que as Forças Armadas foram empregadas em GLO**. 2018. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/02/levantamento-operacoes-GLO.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2021.

¹⁶ Força de Pacificação (F PAC) – Operação São Francisco. Disponível em: <www.cml.eb.mil.br/ultimas-noticias/368-forca-de-pacificacao-completa-1-ano-no-complexo-da-mare.html>. Acesso em: 6 set. 2020.

¹⁷ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Regras de Engajamento para a Operação São Francisco**. Item 6 – Regras de Caráter Geral. Anexo B1 à Diretriz nº 002 COp/CML, de 3 fev. 2015, classificado como documento sigiloso de acesso restrito.

212 policiais militares do Rio de Janeiro, que atuaram em cooperação, a partir de novembro de 2014, já dentro da fase de desocupação gradativa das Forças Federais.

Ainda em relação aos meios, foram empregados carros blindados do Exército (M113, Urutu e Guarani) e da Marinha (SR 8x8 Piranha IIIC), viaturas, motocicletas e aeronaves do comando de Aviação do Exército (HA-1 Esquilo equipado com Olho de Águia e HM-Pantera).

Os meios empregados visaram dar suporte à atuação seletiva contra os agentes perturbadores da ordem pública, aplicando o Princípio da Distinguição, diminuindo os transtornos à grande população da Maré, composta por trabalhadores e famílias, que sofrem há décadas com as ações das facções criminosas.

Na seleção do efetivo militar para a Operação São Francisco foi levada em consideração a experiência adquirida pelos 37.000 militares brasileiros¹⁸, durante os treze anos de atuação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), além das lições apreendidas na Operação de Pacificação nos Complexos do Alemão e da Pena, cabendo destacar que ambas tiveram repercussão internacional, dado o êxito da missão.

2.4.1 Resultados da Operação São Francisco

O resultado da Operação São Francisco contou com 65.000 ações, 583 prisões, 228 apreensões de menores por cometimento de atos infracionais e 1.234 apreensões de drogas, armas, munições, veículos. A prisão de integrantes importantes na estrutura do crime organizado, causando desestruturação organizacional nas facções, demonstra facilmente que esses grupos possuem um comando central hierarquizado e que a perda significativa nos lucros com o comércio de entorpecentes reflete diretamente na capacidade de reaparelhamento do arsenal bélico.

Ainda segundo informações divulgadas pelo Comando Militar do Leste,¹⁹ os resultados obtidos na Operação na Maré alcançaram as metas de retomada da área enquadrada e a perda da liberdade de ação das organizações criminosas, diminuindo o comércio ilegal de entorpecentes; a população deixou de ser explorada pelo crime e passou a se beneficiar com as melhorias sociais, devido à crescente presença do Estado, a começar pela retomada de serviços essenciais, como a coleta de lixo, retirada de carcaças de veículos, que serviam como obstáculos

¹⁸ Atividades em Missão de Paz do MD no Haiti. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/atividades-em-missao-de-paz-no-haiti>>. Acesso em: 22 maio 2021.

¹⁹ Força de Pacificação (F PAC) – Operação São Francisco. Disponível em: <www.cml.eb.mil.br/ultimas-noticias/368-forca-de-pacificacao-completa-1-ano-no-complexo-da-mare.html>. Acesso em: 6 set. 2020.

ao acesso das ações do Estado, melhorias no esgoto sanitário e na distribuição de energia elétrica, retomados graças à presença da Força de Pacificação. Destaca-se, aqui, a preocupação com os bens civis e com os serviços essenciais.

Da parte do Estado, ainda segundo aquele Comando de Área, a Operação contabilizou 21 militares feridos em operações e a perda da vida do Cabo Mikami, assassinado por integrante de facção criminosa, em situação que impossibilitou a sua defesa.

2.4.2 Resultados da Operação Rio de Janeiro

Já no que se refere à Operação Rio de Janeiro, a 1ª Divisão de Exército, em expediente datado de 3 de abril de 2019,²⁰ informou que o saldo da Intervenção Federal na Pasta da Segurança Pública contabilizou a morte de 49 APOPs, sendo 22 neutralizados pelas Forças Armadas; 5 militares do Exército Brasileiro mortos; e nenhum registro de morte de civil não envolvido nos conflitos.

Tais dados estatísticos demonstram que, no que se refere à segurança pública, o agravamento da situação de violência interna do Brasil exige que os Poderes Constitucionais estejam preparados para intervir, de forma a garantir a integridade do Estado Democrático de Direito, resguardando os fundamentos constitucionais da soberania, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, eventualmente atingidos por ações perpetradas por agentes nacionais ilegítimos ou pelo desvirtuamento de atos de agentes estatais.

Para o cidadão, a segurança jurídica da resposta do Estado-Juiz traz de volta o sentimento de segurança balizador do direito à paz.

²⁰ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ofício nº 48-Asse Ap As Jurd**, 1ª Divisão de Exército, datado de 3 abr. 2019.

CAPÍTULO 3: CONFLITO ARMADO NÃO INTERNACIONAL E OS OBSTÁCULOS AO SEU RECONHECIMENTO

A necessidade de reconhecimento de um CANI, quando da declaração de intervenção federal ou durante o desdobramento de uma operação de GLO, deve obedecer a critérios objetivos, a começar pela definição da situação na Diretriz emanada pelo Ministério da Defesa, como instrumento norteador das operações a serem desenvolvidas pelas Forças Armadas em âmbito interno.

Ocorre que o próprio normativo que define as ações de garantia da lei e da ordem trata de descartar a situação de conflito armado, ao afirmar que

“As operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) caracterizam-se como operações de “não guerra”, pois embora empregado o Poder Militar, no âmbito interno, não envolve combate propriamente dito, mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso da força de forma limitada” (BRASIL, 2014, p. 17).

Não se pode negar que o cunho político prepondera sobre o caráter normativo, não por ausência de amparo constitucional, mas considerando que a identificação da natureza do inimigo interno (grupo armado organizado) poderá expor a imagem do país no cenário internacional, uma vez que o DIH reconhece a possibilidade de danos colaterais que atingem direito fundamental, como resultado previsível (embora não desejado), podendo dar azo à internacionalização do conflito, em razão da interferência dos organismos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos.

Não foi por menos que, ao ser publicado o decreto legislativo autorizativo da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, houve a judicialização da questão no Supremo Tribunal Federal, por intermédio do Mandado de Segurança Coletivo (MS) nº 35.534/DF, da relatoria da Ministra Rosa Weber, e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.915/DF, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.

No que tange ao MS nº 35.534, em decisão monocrática sequer foi conhecido, por ter sido impetrado por pessoa física, em desacordo com o inciso LXX do artigo 5º da Constituição Federal. No entanto, impende destacar que o inconformismo do impetrante se limitava a questões procedimentais relativas aos pressupostos materiais e formais, como a ausência prévia de consulta aos Conselho da República e de Defesa Nacional, bem como pelo fato de a ratificação pelo Congresso Nacional não ter sido efetivada em votação una, mas pelas duas casas em separado.

Já a ADI nº 5.915/DF, impetrada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), apontou como motivos de inconformismo, além do vício procedimental da ausência de consulta aos Conselhos da República e da Defesa Nacional, propósitos eleitorais; a desproporção da medida, em razão do alto custo; e a conotação de intervenção militar, em virtude de a escolha do interventor recair em pessoa oriunda da Força Terrestre. Na defesa da medida interventiva,²¹ a Advocacia Geral da União (AGU), além de rechaçar a alegação de descumprimento dos pressupostos materiais e formais, ressaltou que a “insegurança que hoje recai sobre a população do Estado do Rio de Janeiro, longe de ser um fato repentino, é, na realidade, o ápice de um contínuo processo de coexistência entre o aumento exponencial dos índices de criminalidade e do contingenciamento de recursos em razão da crise financeira por que passa aquele Estado da federação”.

Também pontuou a AGU que “não compete ao Judiciário aprofundar-se nos motivos de decretação da intervenção federal, nem tampouco nas razões de sua revogação ou suspensão, sob pena de haver indevida atuação do Poder Judiciário sobre as competências constitucionalmente conferidas aos Poderes Executivo e Legislativo”.

Na mesma linha foi a manifestação da Procuradoria da República, inclusive, destacando que a Carta Constitucional não faz qualquer restrição à nomeação do interventor. Vê-se, novamente, que o inconformismo do Requerente PSOL não se baseou em qualquer situação fática conflitante com o Texto Constitucional. A ADI foi julgada prejudicada pela perda do seu objeto, dada a expiração da vigência do decreto de intervenção.

Portanto, em nenhum dos dois casos, a judicialização da decisão executiva de intervenção federal focou na questão motivadora da medida extrema, qual seja, a situação de violência grave e desgovernada enfrentada pela população daquele ente federativo.

Tomando, por empréstimo a citação de Paulo Gustavo Gonet Branco feita pela Procuradoria Geral da República, por ocasião da sua manifestação da ADI, “não é todo tumulto que justifica a medida extrema, mas apenas as situações em que a desordem assumia feição inusual e intenso”. Prossegue: [...] “não há necessidade de aguardar um quadro de guerra civil para que ocorra a intervenção. É bastante que um quadro de transtorno da vida social, violento e de proporções dilatadas, se instale duradouramente, e que o Estado-membro não queira ou

²¹ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Manifestação da Advocacia-Geral da União sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.915/DF**. Disponível em: <www.conjur.com.br/dl/agu-manifestacao-intervencao-rj.pdf>.

não consiga enfrentá-lo de forma eficaz, para que se tenha o pressuposto da intervenção. **É irrelevante a causa da grave perturbação da ordem; basta a sua realidade**” (grifo nosso).²²

É certo que esses eventos, envolvendo a segurança interna, deixam como legado diversas situações juridicamente relevantes, decorrentes de condutas praticadas contra o patrimônio, a liberdade e, principalmente, contra a vida, e deverão merecer a devida apreciação pela autoridade judiciária competente.

Sem retirar a importância do Relatório de Pesquisa “A Intervenção Federal no Rio de Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil”, elaborado pelo IPEA, que destacou que as violações de direitos humanos denunciadas durante o período excepcional não foram levadas adiante pelas autoridades competentes, a preocupação com a transparência das ações desenvolvidas pelas Forças Federais, em conjunto com os OSPs, durante a intervenção federal na pasta da Segurança Pública no Rio de Janeiro, ocorrida no ano de 2018, se mostra nos registros das judicializações, computando 59 inquéritos policiais militares instaurados e 18 autos de prisão em flagrante lavrados. Esses totais envolvem tanto as ações praticadas por civis contra os agentes estatais (Forças Armadas) quanto investigações criminais instauradas contra os agentes federais, no exercício de seu dever funcional, considerando neste último bloco a atuação do Comando Conjunto e não dos Órgãos de Segurança Pública isoladamente.²³ Segundo a informação oficial obtida da 1ª Divisão de Exército (em anexo), não houve judicialização de violação de direitos humanos praticada por membros de tropas federais.

Entretanto, de acordo com o levantamento do *Atlas da Violência*, as violações de direitos fundamentais noticiadas pela imprensa e elencadas pela Defensoria Pública diziam respeito às ações de identificação dos moradores das comunidades afetadas pelo decreto de intervenção, cumprimento de ordens judiciais para apreensão de armas e munições ou pessoas procuradas pela Justiça; desbloqueio de vias. Tais ações encontram-se previstas no Poder de Polícia conferido pela Lei Complementar nº 97/99, cabendo verificar como as Regras de Engajamento²⁴ limitavam as ações estatais em situações semelhantes.

Por óbvio que todo o excesso cometido por agente estatal, em qualquer circunstância, não deve ser tolerado; mas como distinguir os atores protagonistas da violência extrema sem o mapeamento social daquelas comunidades?

²² ADI nº 5.915/DF.

²³ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ofício nº 48-Asse Ap As Jurd**, 1ª Divisão de Exército, datado de 3 abr. 2019.

²⁴ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Regras de Engajamento da Operação Rio de Janeiro**. Diretriz Ministerial nº 16/2017, de 21 de junho de 2017.

No que tange aos termos do decreto autorizador da Intervenção Federal, restou definido que o objetivo da intervenção era pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2018). Já as Regras de Engajamento da Operação Rio de Janeiro, emanadas pelo Estado Conjunto das Forças Armadas, fixaram os limites do uso da força, limitando-o às situações em que estivessem esgotadas outras medidas dissuasórias, com especial atenção ao respeito à dignidade humana. Além disso, as Regras previram que a população civil deveria ser tratada com urbanidade e respeito. Segundo o normativo contido na Diretriz Ministerial nº 16/2017, os fundamentos do emprego da tropa tiveram base na legalidade das ações, ou seja, na fiel observância dos preceitos legais vigentes no País, resguardadas as atribuições dos Órgãos de Segurança Pública, no que dissesse respeito às medidas de competência da Polícia Judiciária, na hipótese de crime comum.

Ainda, é de se observar nas Regras de Engajamento que as ações da Força Federal, por falta de enquadramento fático e normativo adequado, estavam respaldadas apenas na legítima defesa contra os ataques diretos ou as ameaças concretas à integridade física. De outro lado, como já visto, as normas de DIH contemplam a excludente de estrito cumprimento do dever legal.

Entretanto, a decisão executiva sobre a não declaração de existência de um CANI não pode refletir sobre a análise judicial das ações perpetradas pelos agentes do Estado, quando executadas dentro do exercício legítimo e regular de suas atividades constitucionalmente previstas de proteção à soberania e/ou à integridade do território, ameaçadas por organismos nacionais ilegítimos, desvinculados da legalidade e da harmonia institucional; como também, não deve servir para impedir a atuação judicial em relação às ações ilegítimas praticadas pelo(s) grupo(s) armado(s) e aos resultados decorrentes desses atos, dentro do arcabouço normativo adequado à situação.

Destarte, se o reconhecimento de um conflito armado, em âmbito interno (não internacional), exige a existência dos dois critérios básicos – que os grupos armados demonstrem um nível mínimo de organização e que os confrontos armados alcancem um grau mínimo de intensidade – e se o cumprimento desses critérios devem ser determinados caso a caso, não havendo previsão constitucional expressa para a declaração da situação de CANI, o Poder Judiciário estaria legitimado, dentro do seu dever constitucional de prestar a jurisdição sobre qualquer matéria que venha à sua apreciação, a reconhecer a situação de grave turbação como um conflito armado? Aparentemente, não haveria impedimento, tendo como pressuposto o princípio ínsito no inciso XXXV do artigo 5º da Carta de 1988. De outro lado, indaga-se se uma atuação judicial nesse grau, com reflexo no cenário internacional, poderia configurar uma

intromissão acima dos limites permitidos pelo Princípio da Separação dos Poderes Constitucionais, fixado no artigo 2º da Carta Magna (BRASIL, 1988): “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Fato é que, de regra, o texto do decreto presidencial autorizador da intervenção federal ou do emprego das Forças Armadas em situação de anormalidade à segurança interna não é exaustivo na fixação da natureza da operação, o que transfere ao Poder Judiciário, quando acionado, a contextualização da ação estatal.

É relevante frisar que a hipótese de declaração de CANI somente seria possível num quadro em que o Poder Executivo Federal já tenha tomado a decisão ou esteja prestes a tomar a decisão de a União intervir no ente federativo que vem sofrendo o dismantelo social pelo abalo profundo à segurança interna.

No Brasil, a intervenção federal que vigorou no Rio de Janeiro se encontrava sobre o seguinte cenário: de um lado, grupos armados **ilegítimos**, organizados sob uma cadeia de comando hierarquizada, com capacidade de transmitir e executar ordens, com habilidade de planejar e executar operações militarizadas coordenadas e com capacidade para recrutar, treinar e equipar os chamados “combatentes”; de outro, os agentes estatais (órgãos de segurança pública), capitaneados pelas Forças Armadas (igualmente organizados hierarquicamente), com capacidade de transmitir, executar, planejar e lançar operações militares coordenadas. A periodicidade das ações de violência em áreas dominadas pelo narcotráfico era, e ainda é, cada vez mais visível aos olhos do cidadão, interferindo no direito de ir e vir, no direito ao trabalho e, de um modo mais intrínseco, no direito à própria vida. Embora as ações envolvendo confrontos bélicos não sejam permanentes, a violação dos direitos individuais e a imposição da disciplina pelo medo é diária e perpétua nas áreas dominadas por esses entes ilegítimos.

Cabe repetir que, embora o Direito Internacional dos Conflitos Armados imponha obrigações mútuas sobre os limites de atuação de cada lado da contenda, de forma alguma eleva ao status de legalidade os grupos armados oponentes ou as suas ações, quiçá os resultados delas decorrentes, como também não chancela o uso abusivo e desproporcional da força pelos agentes estatais, que devem obediência rigorosa ao Princípio da Limitação, impondo limites ao uso dos meios, sendo defeso aqueles que tragam sofrimento desnecessário ao oponente.

Como dever mútuo, ambos os lados devem obedecer, no mínimo, ao disposto no artigo 3º comum às Convenções de Genebra e às normas do DIH consuetudinário, que garantem o tratamento humano a qualquer pessoa que se encontre em poder do oponente e que os feridos, independentemente do lado a que pertençam, sejam tratados, sem discriminação de qualquer espécie (Princípio da Humanidade). Além disso, deve cada um dos atores respeitar os limites

das hostilidades, sendo proibido o ataque a civis não envolvidos no conflito (Princípio da Distinção), bem como devem ser respeitados os Princípios da Necessidade e da Proporcionalidade no uso da força, devendo ser tomadas as medidas preventivas cabíveis para que as ações, na medida do possível, não produzam vítimas estranhas ao conflito (efeitos colaterais não desejados).

Observa-se, portanto, que vários aspectos das hostilidades refletem diretamente no devido processo legal e na consequente prestação jurisdicional, sendo certo que a primeira providência na análise judicial é a real contextualização do episódio sob exame.

O que é interessante na situação de CANI é que, embora o grupo armado esteja desabrigado da legitimidade em suas ações, ao final do conflito, o DIH recomenda que o Estado promova a anistia mais ampla possível para os chamados “combatentes”, mesmo sendo possível serem processados pelo simples fato de pegarem em armas, mas desde que não tenham violado nenhuma das regras contidas no artigo 3º comum às Convenções de Genebra:

“Art. 3º - No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

- a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;
- b) A tomada de reféns;
- c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
- d) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados” (ICRC, 1949).

Em suma, desde que não tenham atuado com tratamento desumano ou humilhante a presos, com prática de tortura, realizando “julgamento” sumário de pessoas capturadas ou com ofensa à vida e à integridade física de pessoas alheias ao conflito. Isto não significa que o reconhecimento da situação de CANI daria, ao final da contenda, salvo conduto às ações ilegítimas praticadas por qualquer dos lados, mas, de outra banda, situações de legítima defesa não seriam excluídas desses grupos.

O Estado deve estar sempre alerta às normas do DIH, uma vez que a obediência aos limites impostos às hostilidades por qualquer dos envolvidos não depende da reciprocidade por parte do lado oponente. Em outras palavras, as ações estatais devem obedecer aos Princípios do DICA, ainda que não seja esperado que as facções criminosas oponentes os observem.

É de ser notado, ainda, que a não definição da realidade fática do cenário onde se desenvolvem as hostilidades, com facilidade poderá dar ensejo a excessos por parte dos agentes estatais na resposta às violações ilegítimas praticadas pelo lado oponente, justamente pela ausência de fixação dos limites desta atuação.

O alcance dos danos decorrentes do conflito, independente de quem os tenha dado causa, é fator a ser considerado para a caracterização do CANI, além da duração e da intensidade da violência. A motivação das hostilidades do grupo armado, por sua vez, não tem relevância, bastando a identificação da ilegitimidade do agir.

Assim, a formalização da declaração (ou não) de situação excepcional prevista em tratado internacional, em tese, não poderia limitar ou obstar a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses em que o Estado-Juiz é acionado para dar solução a contendas decorrentes das ações praticadas por agentes estatais, inicialmente legitimadas pelas convenções internacionais para garantia da dignidade humana e do bem comum.

Destarte, o grau de comprometimento da situação de anormalidade e a devida contextualização das hostilidades são de suma importância, inclusive, para o reconhecimento das excludentes de ilicitude da legítima defesa ou do estrito cumprimento do dever legal, como também teria força para influenciar na mensuração do grau de responsabilidade do agente estatal por resultados não desejados, embora previsíveis em situações extremas que possam afetar a população civil não envolvida nos conflitos.

O direito penal interno, até o momento, vem sendo chamado a resolver tais contendas. Porém, seria suficiente para a retomada do estado de normalidade social e permitiria ao Estado Garantidor cumprir o seu papel de assegurar o exercício da cidadania por meio do resgate do sentimento de segurança aos seus cidadãos?

A questão da aplicação do DICA em ambiente interno, para resolver questões de criminalidade para as quais não foi originalmente criado, esbarra, ainda, na sombra que paira sobre o escopo humanitário, vez que a linha é tênue entre a segurança que o DIH pode trazer à repressão dessa violência grave para a população civil, pois impõe limites intransponíveis ao uso da força estatal, ainda que sem reciprocidade, e a concepção de um estado de exceção que poderá servir unicamente para afastar direitos humanos reconhecidos.

É da essência do DICA a proteção da população civil, razão pela qual as forças de segurança devem agir com cautela redobrada, visando minimizar os efeitos colaterais, naturais aos conflitos armados. O fato de enfrentar um inimigo que não ostenta farda e se mistura na sociedade desarmada é que torna assimétrico e dificultoso o enfrentamento dessa violência extrema.

Na obra *Gangues Territoriais e Direito Internacional dos Conflitos Armados* (PEREIRA, 2016), o autor destaca, de forma apropriada, que a lacuna deixada pelo direito internacional positivo, no que pertine à diferenciação entre uma situação de grave instabilidade social e um conflito armado não internacional, coube à jurisprudência preencher quando da análise de casos concretos.

3.1 Requisitos Autorizadores do Reconhecimento de um Conflito Armado Não Internacional

Já se mencionou que a origem do reconhecimento de um CANI veio do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, formando o chamado “Padrão Tadic”, em que os requisitos foram fixados, pela primeira vez, de forma mais objetiva, sendo os principais: **a intensidade, a organização do(s) grupo(s) oponente(s) e o domínio territorial** (PEREIRA, 2016). A decisão do TPII foi pioneira em condenar indivíduos por crimes de guerra, chegando a 90 vereditos condenatórios por violações como genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

É importante manter o foco em identificar os requisitos autorizadores do reconhecimento de um CANI, sendo essencial que o conflito interno seja grave o suficiente para ultrapassar a proteção garantida pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, atingindo a magnitude do Direito Internacional dos Conflitos Armados, onde há possibilidade legítima de mitigação ou, em casos extremos e indesejados, de supressão de alguns dos direitos humanos, como por exemplo, o direito de ir e vir e até mesmo o direito à vida.

No que diz respeito ao primeiro requisito, **intensidade**, o TPII chegou ao detalhe de estabelecer parâmetros quanto ao número de armamento utilizado, calibre, quantidade de projéteis, duração das ações, número de vítimas diretas e indiretas e danos materiais. Fortalecia-se, então, o Princípio da Limitação (dos meios).

No entanto, o TPII debruçou-se, basicamente, sobre a motivação política para os conflitos e, por isso, não será aprofundado o mérito de suas decisões, pois difere da repressão a crimes violentos, como os decorrentes do narcotráfico, objeto deste estudo.

Destarte, o protagonismo em reconhecer a aplicação do Direito de Guerra nos conflitos armados internos, faz com que os princípios estabelecidos nos casos julgados abram frente às situações internas atuais, em diversas nações, que não implicam, necessariamente, em domínio territorial para deposição de poder político.

Outro ponto fundamental é que haja o emprego das Forças Armadas, uma vez que a avocação do DIH, nas hipóteses deste estudo, somente se justifica quando a segurança interna do país (ou de um ente federativo) se encontra abalada e sob forte risco de desmantelo, restando os OSPs inoperantes ou com incapacidade operacional para enfrentar a situação. Nesse ponto, cumpre lembrar que um CANI pode envolver tanto as contendas graves envolvendo dois ou mais grupos armados entre si, quanto contendas pautadas em oposição ao Estado, sendo que, no primeiro caso, também o Estado se vê obrigado a intervir, assumindo um dos polos do litígio, visando a manutenção ou o restabelecimento da ordem social.

Quanto ao requisito da **organização dos atores não estatais**, não se pretende exigir que tal estrutura seja idêntica à de uma força armada, pois, do que se trata aqui é identificar as condutas de grupos armados hierarquicamente formados com o objetivo comum de enfrentar a ordem social vigente, tendo ou não bandeiras ideológicas a defender, como veremos logo a frente.

Pereira (2016) chama a atenção para a existência de uma zona cinzenta em que, aparentemente, não há o preenchimento do requisito da intensidade, em razão de o confronto não ter a duração prolongada exigida pelos normativos internacionais, mas, de outro lado, são tão intensos quanto necessário à aplicação do DIH, relativamente aos resultados danosos das suas ações. Como exemplo, o autor cita as ações de grave violência contra policiais, no ano de 2006, protagonizadas pela organização criminosa PCC, ligada ao narcotráfico no Estado de São Paulo, com cerca de 45 policiais mortos, além de ataques coordenados a instituições bancárias, lojas e incêndios de ônibus; e, em Santa Catarina, no final de 2012, por cerca de 30 dias, ações também dirigidas a policiais, que foram executados, a maioria, em situações que impossibilitaram qualquer defesa.

A atuação internacional de organizações criminosas brasileiras, ligadas ao narcotráfico não é novidade. Nos anos 90, o PCC e o CV, ainda aliados, protagonizaram ações violentas nas fronteiras do Paraguai, Bolívia e Colômbia, dizimando grupos locais. Uma das batalhas que ganhou notoriedade foi a capitaneada, por Luiz Fernando da Costa, conhecido entre nós como Fernandinho Beira-Mar, contra o seu ex-aliado João Morel, líder de uma quadrilha bem estruturada em Capitán Bado, no Paraguai, localizada na fronteira oeste de Mato Grosso do Sul. Na época, Morel deu cobertura a Fernandinho Beira-Mar na sua fuga do Rio de Janeiro, mas,

logo à frente, Beira-Mar se aliou às FARC, o que terminou por gerar conflito de interesses com o seu ex-protetor paraguaio. A guerra entre as facções, ao final, descambou na prisão de Fernandinho Beira-Mar, pelo Exército Colombiano, em ação conjunta com a Agência Antidrogas dos Estados Unidos (DEA), na selva colombiana (WAGNER, 2017), culminando em mais uma condenação de Luiz Fernando da Costa, que já soma mais de 300 anos de prisão a cumprir no Brasil.

O que torna difícil a definição da situação de conflito é que nem sempre esses organismos ilegítimos lutam pelo domínio territorial. Por vezes, atuam com violência desmedida e afastada de qualquer princípio basilador, simplesmente pela defesa de interesses comuns. Como exemplo, o assassinato do brasileiro Jorge Raffat, conhecido como “Rei da Fronteira”, ocorrido em 2016, na cidade fronteiriça de Pedro Juan Caballero, no Paraguai, tendo como um dos motivos a decisão de Raffat de aumentar o preço da maconha e da cocaína vendida ao PCC e ao CV (WAGNER, 2017).

Carlos Wagner, especialista brasileiro em fronteiras e em grupos criminosos, traz uma constatação que apenas fortalece a ideia de que o Estado legítimo deve estar sempre alerta e preparado para o enfrentamento assimétrico dessa guerra contra o narcotráfico, não devendo esperar que as ações das organizações ilegítimas se voltem diretamente contra ele. Diz o mencionado pesquisador que “a longevidade de uma organização criminosa depende do seu poder de se adaptar às mudanças na conjuntura, um assunto que o PCC e o CV são mestres” (WAGNER, 2017). Nota-se, portanto, que os julgamentos sumários são uma realidade entre os membros da própria facção, o que avilta o disposto no citado artigo 8º do Estatuto de Roma.

No que pertine a essa capacidade de adaptação às mudanças, Gabriel Feltran, em sua brilhante obra *Irmãos, Uma História PCC*, deixa claro que o Partido não pretende se tornar um poder paralelo ou possui escopo de tomar o lugar do Estado, a começar por não influenciar nas prisões. De outro lado, os chamados “irmãos” tomaram para si a capacidade objetiva de reivindicar em cada território prisional o monopólio do uso da força entre os seus membros, baseados, não em discursos políticos, mas nas práticas cotidianas das cadeias (FELTRAN, 2019).

Num paradoxo, o PCC adquiriu, ao que parece, de maneira intangível uma capacidade de negociação política com as administrações penitenciárias, a instituir políticas que diminuiriam sensivelmente a violência dentro dos centros de detenção em massa, coibindo os, até então, conhecidos atos de violência sexual, de oferta de justiça em qualquer caso de opressão e de desrespeito às regras básicas de convívio (FELTRAN, 2019).

A identificação dos atores, a sua organização e seu modo de proceder é que deverá direcionar, portanto, quais mecanismos constitucionais deve se valer a resposta do Estado no controle da violência.

3.2 Modos de Organização da Violência Armada no Brasil

Feltran (2019) destaca a diferença entre as facções criminosas no Rio de Janeiro e a estrutura do PCC, em São Paulo. Diferencia o autor que “as facções cariocas quase sempre têm modelo empresarial militar, com estrutura piramidal e de mando, expandindo-se por instalações de franquias e domínio territorial militarizado”, características estas que se assemelham ao conceito de grupos armados, conforme o Protocolo II Adicional já citado. Já em São Paulo, “o PCC opera uma sociedade secreta, com chefia sem mando”, possuindo, portanto, uma conformação territorial de suas atividades bem distinta da verificada no vizinho Rio de Janeiro. Segue o autor, “por não haver controle territorial, em São Paulo a polícia não precisa, como no Rio, de caveirão ou blindado para entrar em territórios de favelas, ou outros locais nos quais a hegemonia do crime se faça presente” (FELTRAN, 2019, p. 148). Exemplo prático dessa distinção é o fato de o Estado de São Paulo ser um dos únicos entes federativos a não ter ainda solicitado ao Governo Federal o emprego das Forças Armadas no controle da violência urbana.

O grande diferencial, portanto, é que a hegemonia política do PCC no mundo do crime diz respeito à garantia da paz dos territórios regidos pelos princípios do Partido, seja buscando a justiça junto ao “governo” local do crime (o chamado “disciplina” da quebrada), seja buscando outras formas de justiça, até mesmo a do Estado, caso seja considerada como efetiva, a depender do caso (FELTRAN, 2019). Por sua vez, a estratégia do não confronto com o Estado é que vem garantindo a paz e a tranquilidade para a preparação e execução dos atos ilícitos de grande repercussão, que trazem respeito e status dentro do Partido, como assalto a bancos, roubos de cargas e valores, sequestros etc. As ações criminais, portanto, são bem mais planejadas, com menor risco e maior lucro.

Diante da estrutura montada pelo PCC, não é difícil visualizar os requisitos apresentados pelos normativos internacionais, para reconhecer algo mais do que atos de violência urbana, em que bastaria a proteção do DIDH, sendo certo que, embora as ações, na maioria das vezes, se apresentem de forma instantânea ou com curta duração, o grau de violência empregado, o arsenal bélico utilizado e os efeitos danosos às vítimas diretamente atingidas são de intensidade tal que exige um arcabouço legal à altura, tanto para o enfrentamento voltado ao

restabelecimento da ordem constitucionalmente fixada, quanto para a verificação, a *posteriori*, das violações cometidas pelos envolvidos.

Dessa forma, no Brasil, onde a própria Carta Constitucional autoriza o emprego das Forças Federais para a garantia da ordem pública, se torna imprescindível que os normativos autorizadores do emprego das Forças Armadas em âmbito interno, em cada caso, reconheçam a real situação do conflito, a fim de dirimir qualquer dúvida sobre a prevalência do DICA em relação ao DIDH, a saber, por intermédio da diretriz e das regras de engajamento respectivas.

A internacionalização dos conflitos internos entre facções criminosas nacionais é uma realidade e o arcabouço jurídico brasileiro deve acompanhar esses conflitos assimétricos, a começar pelo reconhecimento formal do contexto fático.

Vale ressaltar que a Colômbia vem decidindo as questões decorrentes do emprego das Forças Armadas no combate a organismos nacionais oponentes por meio de legislação própria e da criação de um tribunal especial para a manutenção da paz, a Jurisdição Especial para a Paz (JEP), após a deposição das armas pelas FARC, com o objetivo de adequar as leis à nova ordem criada.

No exemplo brasileiro de violência armada prolongada decorrente de operações beligerantes de grupos ligados ao narcotráfico, mais evidente nos grandes centros como o Rio de Janeiro e São Paulo, não é raro que os agentes não estatais oponentes à ordem social constitucionalmente instituída se valham do recrutamento de crianças e de adolescentes, bastando terem condições físicas de manusear armamento de alto potencial lesivo, a configurar eficiente capacidade logística de reposição de recursos humanos, em verdadeira afronta ao item XXVI da alínea “b” do parágrafo 2º do artigo 8º do Estatuto de Roma (BRASIL, 2002);²⁵ como também, a ocorrência de execuções cruéis costumeiras decorrentes de “julgamentos” sumários, praticados contra dissidentes, desobedientes ou não simpatizantes dos grupos armados ilegítimos,²⁶ a configurar crime de guerra, mesmo em ambiente interno,²⁷ segundo o direito

²⁵ Estatuto de Roma – Art. 8º (Crimes de Guerra), 2. Para efeito do presente Estatuto, entende-se por “crimes de guerra”: [...] b) Outras violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados internacionais no âmbito do direito internacional, a saber, qualquer um dos seguintes atos: [...] xxvi) recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas nacionais ou **utilizá-los para participar ativamente das hostilidades**; [...] (grifo nosso).

²⁶ Estatuto de Roma – Artigo 8º, parágrafo 2º, alínea “c”, incisos “i” a “iv”: i) atos de violência contra a vida e contra a pessoa, em particular o homicídio sob todas as suas formas, as mutilações, os tratamentos cruéis e a tortura; ii) ultrajes à dignidade da pessoa, em particular por meio de tratamentos humilhantes e degradantes; iii) a tomada de reféns; iv) as condenações proferidas e as execuções efetuadas sem julgamento prévio por um tribunal regularmente constituído e que ofereça todas as garantias judiciais geralmente reconhecidas como indispensáveis.

²⁷ Estatuto de Roma – Art. 8º (Crimes de Guerra), 2. Para efeito do presente Estatuto, entende-se por “crimes de guerra”: [...] d) A alínea c) do parágrafo 2º do presente artigo aplica-se aos conflitos armados que não tenham caráter internacional e, por conseguinte, não se aplica a situações de distúrbios e de tensão internas, tais como motins, atos de violência esporádicos ou isolados ou outros de caráter semelhante; e) As outras violações graves

internacional positivado. Como repisado, o DIH se aplica tanto às condutas praticadas pelo Estado quanto às decorrentes dos grupos armados oponentes.

Como já destacado, as táticas de guerrilha apreendidas pelos grupos marginais no Rio de Janeiro, que vem sendo utilizadas desde a década de 70, foram consequência do erro crucial das autoridades judiciárias da época em permitir, até por não vislumbrar tal perigo, a mistura de presos políticos com presos comuns, na época do regime militar. A marginalidade comum, assim, teve a oportunidade de conhecer suficientemente os conceitos de ações coordenadas e organizadas militarmente; divisão hierárquica de papéis entre os atores; meios de acesso a armas com alto poder de destruição; e respectivo adestramento.

As táticas de guerrilha caracterizam-se, principalmente, pela atuação violenta episódica e, no intervalo entre elas, os atores misturam-se à sociedade civil, dificultando a identificação dos APOPs e oportunizando o tempo necessário para estes se reorganizarem para o intento seguinte.

É de se notar que os grupos armados com grau de organização maior têm capacidade de reabastecimento do arsenal bélico, por meio do descaminho e tráfico de armas, o que torna possível a perpetuação do domínio territorial, pela imposição do respeito pelo medo e pelos rígidos códigos de conduta estabelecidos nas áreas dominadas que, se descumpridos, justificam os julgamentos sumários e sem perdão.

O que importa, também, é verificar se o grupo armado possui estágio de organização suficiente para aplicar o DIH, apesar de, sendo criminosos, ignorarem o dever de obediência às leis e à ordem social. Entretanto, observa-se que as ações violentas, em geral, se resumem às agressões à polícia ou entre si, por disputas de domínios territoriais, mantendo sob controle a população civil, da qual se valem para assegurar as operações deflagradas, para a ocultação de produtos de crime ou de pessoas, bem como para a manutenção da rede de informações, sem prejuízo das violentas sanções àqueles que ferem o código de conduta vigente naquele domínio.

O **controle territorial**, portanto, surge como terceiro requisito ao reconhecimento de um CANI, sendo claramente delineado no parágrafo 1º do artigo 1º do Protocolo II de 1977, a incluir os conflitos existentes entre as Forças Armadas da Parte Contratante e forças armadas dissidentes ou **grupos armados organizados** que exerçam controle sob uma parte do território, a ponto de permitir-lhes levar a cabo operações militares contínuas e organizadas, o que não implica exclusão total da presença do poder estatal. Assim sendo, como já ressaltado, em relação ao PCC, a voga é que “a bandeira branca deve estar, simbolicamente, hasteada sempre

das leis e costumes aplicáveis aos conflitos armados que não tem caráter internacional, no quadro do direito internacional [...].

que o PCC tem hegemonia no território”, ou seja, o que caracteriza um território PCC é o local hegemônico pela facção. Contudo, a dificultar essa identificação de atores, as áreas de negócios do PCC são o mundo todo (FELTRAN, 2019, p. 149).

Porém, o Protocolo II Adicional deixa clara a diferenciação menos rígida do nível de organização para os grupos armados, o que não acontece com as forças armadas propriamente ditas, em que deve haver um comando definido e organizado verticalmente.

Importante é esclarecer que, no que se refere à expressão “controle territorial”, não se trata de afastamento completo do Estado, o que se quer dizer é que o grupo criminoso se encontra entranhado em área geográfica identificável, geralmente em zona urbana, sobre a qual exerce o domínio da população, do comércio local e de qualquer atividade comum, podendo, em determinadas circunstâncias, inclusive, retirar direitos fundamentais da comunidade, com “toques de recolher”, fechamento de comércio e escolas, abstenção de exercício de religião, além de outras restrições que somente o Estado poderia fazer e, ainda assim, de forma fundamentada e amparada normativamente. Com isso, tais grupos apresentam, ainda, liberdade para programar, desenvolver e executar as suas ações ilegítimas, mesmo que consumadas fora da área sob domínio.

A internacionalização dos conflitos internos entre facções criminosas nacionais é uma realidade e o arcabouço jurídico brasileiro deve acompanhar esses conflitos assimétricos, a começar pelo reconhecimento formal do contexto fático. Se para o reconhecimento de um CANI é exigido um nível de violência mais elevado do que o existente em situações episódicas de distúrbios e tensões internas, é de se concluir que, quanto mais violentos os atos e maior for a área geográfica dominada, maior será o nível de organização desses grupos armados ilegítimos.

CAPÍTULO 4: ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS FORÇAS ARMADAS NO ÂMBITO INTERNO: GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E INTERVENÇÃO FEDERAL

Desde o início, destacou-se que no Brasil tem sido cada vez mais frequente a interferência federal em questões de segurança pública, visando restabelecer a normalidade social em determinadas áreas, principalmente, nos grandes centros urbanos, com a atuação das Forças Armadas, em ambiente interno, na forma constitucional prevista na parte final do *caput* do artigo 142 da Constituição Federal, ou seja, para a Garantia da Lei e da Ordem.

A atuação constitucional das Forças Armadas, em âmbito interno, remonta à Carta Constitucional de 1824.²⁸ Porém, foi na Constituição Cidadã de 1988 que ficaram mais explícitas as atribuições por ocasião de intervenção federal (Art. 34 CF), no estado de defesa (Art. 136 CF), no estado de sítio (Art. 137 CF), bem como no artigo 15 da Lei Complementar nº 97/99. Nos três primeiros casos, com direta afetação a direitos fundamentais (GARRIDO; MORELL; AZEVEDO, 2018).

De modo geral, atores ilegítimos nas ações de GLO têm sido membros de organizações criminosas ligadas ao tráfico de entorpecentes, cujo domínio territorial é cada vez mais evidente; ou, **em intensidade menor**, atores não estatais representados por aglomerações de manifestantes que atuam sobre o escudo da livre manifestação política, muitas vezes promovendo depredação de patrimônio público e privado, assaltos com utilização de armamentos de alto potencial lesivo, bloqueios de rodovias e outras condutas que afetam diretamente a tranquilidade social. Recentemente, a própria economia do país foi afetada com a greve dos caminhoneiros no Brasil, ocorrida entre 21 e 30 de maio de 2018, também chamada Crise do Diesel, o que causou desabastecimento no país, bem como perdas bilionárias no mercado de ações.

Esses exemplos, entretanto, quando configuram distúrbios sociais pontuais devem se limitar à questão da segurança pública e, por isso, não serão objeto de aprofundamento; porém, registram relevância em razão da necessidade de amparo jurídico para a apreciação de ações (condutas) que possam resultar em violação de direitos fundamentais por ambos os lados.

²⁸ Constituição Política do Império Brasil, de 25 de março de 1824. [...] Art. 148: Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar e Terra, como bem lhe parecer conveniente à segurança e defesa do Império.

4.1 O Emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem

A título ilustrativo, somente entre 1992 e 2017, segundo os dados obtidos no Ministério da Defesa, houve o acionamento das Forças Armadas por 132 vezes para a garantia da lei e da ordem, sendo que 23 vezes (18%) para conter a violência urbana e 25 vezes (19%) devido à greve da Polícia Militar (IPEA, 2019), lembrando que a intervenção federal de 2018 obedece a outro patamar normativo.

O incremento do acionamento das Forças Federais, no entanto, ocorreu entre os anos de 2010 e 2017, ou seja, na vigência de Governos Federais com inclinação socialista e, portanto, com forte plataforma de proteção ao indivíduo.

Somente em 2010 foram acionadas 50 operações da garantia da lei e da ordem, ou seja, o que deveria ser medida excepcional se tornou uma estratégia paliativa para os problemas contínuos nas unidades da federação (GARRIDO; MORELL; AZEVEDO, 2018). A facilidade do emprego federal na segurança interna mostra-se mais acentuada, por exemplo, na chamada “Operação Varredura”, com duração de um ano (17 de janeiro de 2017 a 17 de janeiro de 2018), cujo objetivo foi a detecção de armas, aparelhos de telefonia móvel, drogas e outros materiais ilícitos ou proibidos nas dependências de estabelecimentos prisionais brasileiros²⁹.

Apesar de a recente ampliação do conceito de crime militar, trazida pela Lei nº 13.491/2017³⁰, ter aumentado a segurança jurídica nas ações praticadas pelas Forças Armadas na contenção de situações de anormalidade na segurança pública de determinado ente federativo, persiste a lacuna, em casos mais extremos, no que tange à atuação das Forças Federais em hipóteses de Intervenção Federal (não em GLO), no que diz respeito aos reflexos das ações legitimadas pelo Decreto Presidencial nos direitos fundamentais da população direta e indiretamente envolvida na medida estatal, **que deve ser excepcional e temporária**.

As críticas quanto à jurisdição da Justiça Militar da União sobre civis que cometem crime de natureza militar, à luz do artigo 9º, incisos I e III, do Código Penal Militar, deixam de

²⁹ Disponível em: <www.static.poder360.com.br>. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁰ Código Penal Militar. Artigo 9º, § 2º: “§ 2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto: I – **do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa**; (grifo nosso) II – de ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante; ou III – de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal e na forma dos seguintes diplomas legais: a) Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica; b) Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; c) Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 - Código de Processo Penal Militar; e d) Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral (BRASIL, 2017).

considerar o fato de que as inovações trazidas pelo Poder Legislativo, com o advento da recente Lei nº 13.774/2018, adequou a legislação adjetiva castrense aos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, passando à competência monocrática do juiz federal da Justiça Militar (juiz togado) o julgamento de civis autores de crimes impropriamente militares, bem como dos militares que com os primeiros respondem ao mesmo processo.³¹ O aprofundamento do tema foge à finalidade deste estudo, não merecendo maiores delongas.

Mas, enfim, quando se verifica a doutrina que se debruça sobre o emprego das forças armadas em operações tipicamente urbanas, é notório que o temor da banalização desse instrumento constitucional retroage, na quase totalidade das vezes, ao passado ainda recente dos 24 anos de regime militar, situação esta que, para além de servir como lições apreendidas, se encontra completamente afastada da realidade social e política de hoje, sendo impensável, portanto.

As conclusões apresentadas por Garcia (2009) reafirmam esse receio:

“Empregar as Forças Armadas em Operações tipicamente urbanas é medida extrema, a ser adotada em situações igualmente extremas. Trata-se de dogma que jamais deve ser esquecido num País recém-saído de um regime de exceção. Além do risco imediato à democracia e à própria população civil, ainda está em jogo a credibilidade das instituições, pois um aparato voltado ao combate e, *ipso facto*, à eliminação do inimigo, não está ontologicamente vocacionado ao policiamento ostensivo e à repressão da criminalidade civil. Imaginar (ou forçar) o contrário pode desaguar num extermínio generalizado ou no descrédito de uma instituição essencial à solidez do Estado brasileiro” (GARCIA, 2009, p.18).

Essa nova ordem política, que vem permitindo cada vez mais o uso das Forças Armadas em situações de segurança pública, faz lembrar o pensamento de Agamben (2020) acerca do Estado de Exceção, cujo conceito, conforme alinhavado alhures, foi pensado originalmente para ser utilizado em situações extraordinárias, mas que vem se tornando um instrumento político e, até mesmo, uma técnica de governo, não só no Brasil, mas também nas demais nações democráticas do Ocidente (SOUZA, 2018). Contudo, o estado de exceção, enquanto figura da necessidade, apresenta-se como uma medida “ilegal”, mas perfeitamente “jurídica e constitucional”, que se concretiza na criação de novas normas (ou de uma nova ordem jurídica) (AGAMBEN, 2020), devendo se ater ao cuidado de não ser invocado simplesmente para subverter a ordem jurídica.

³¹ Lei nº 8.457/1992, art. 30, inciso I-B, acrescido pela Lei nº 13.774, de 19 de dezembro de 2018: Compete ao juiz federal da Justiça Militar, monocraticamente, processar e julgar civis nos casos previstos nos incisos I e III do artigo 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), e militares, quando estes forem acusados juntamente com aqueles no mesmo processo.

Sobre esse ponto, posicionou-se de forma pertinente e concisa o ex-Comandante do Exército, General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, por ocasião de audiência pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, realizada em 22 de junho de 2017, no sentido de que “o uso das Forças Armadas em ações de segurança pública é desgastante, perigoso”,³² e tem se mostrado inócuo, devendo este modelo ser revisto.

Entretanto, não podemos confundir esse estado de anormalidade social com as circunstâncias extraordinárias autorizadas do reconhecimento do estado de defesa, do estado de sítio ou da intervenção federal. O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, antes de mais nada, é tipicamente constitucional e ordinário (não extraordinário), pois possui sustentação no Princípio da Subsidiariedade, conforme bem esclarece José Levi Mello do Amaral Júnior (2008), o que não afasta sua natureza excepcional, episódica e com rígida limitação no tempo e no espaço.

Volta-se aqui à problemática inicial, pois, no estado de exceção, são suprimidas certas garantias e direitos individuais e os cidadãos são expostos ao risco iminente da morte violenta legalmente justificada (SOUZA, 2018).

4.2 O Dilema entre “Estado de Exceção” e Marco Legal Adotado Pelo Estado

Ao pensarmos na questão do domínio territorial, requisito importante para o reconhecimento da situação de conflito armado interno, percebemos, no que diz respeito ao caso brasileiro, que esse “estado de exceção” vem sendo utilizado, não só pelo Estado, quando emprega suas Forças Federais na contenção da criminalidade, mas também pelos grupos armados organizados, quando promovem a expulsão de moradores de suas casas ou mandam fechar o comércio local ou recrutam crianças e adolescentes para ações violentas ou impõem o dever do silêncio a toda comunidade sob domínio sobre as movimentações táticas e logísticas desses organismos ilegítimos. Se essas situações não são supressões escancaradas de direitos individuais, será difícil citar exemplo melhor.

Apenas para sedimentar o que já se discutiu, entrando no plano prático, vem se mostrando evidente que a necessidade influencia o Direito, uma vez que é ela que define a ordem natural das coisas e, por consequência, gera a (des)estabilidade dos interesses comuns. A doutrina, no entanto, divide-se entre os defensores do estado de exceção como parte

³² AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <www.agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 19 maio 2021.

integrante do direito positivo, e os defensores do estado de exceção como direito subjetivo do Estado para a sua própria conservação.

Ao assumir o posicionamento defendido nesta pesquisa, de que o estado de exceção é apenas uma situação de fato e, portanto, estranha ou contrária à lei, Agamben (2020) expõe a seguinte indagação: como seria possível o ordenamento jurídico ter uma lacuna justamente quanto a uma situação crucial como esta?

Desde o início, pretende-se demonstrar que o estado de exceção possui morada constitucional, ainda que de forma implícita, visto que, ao menos no que se refere ao sistema constitucional brasileiro, os freios e contrapesos da atividade estatal delimitam a atuação dos agentes públicos, sem que seja retirada a subjetividade da decisão soberana intervencionista nos direitos fundamentais, a qual, de forma alguma, poderá assumir força de aniquilação desses direitos, mas tão somente, em razão das circunstâncias emergenciais impostas pela necessidade de restabelecimento da ordem e da presumida boa-fé do agir, autorizará a mitigação de direitos individuais, de forma episódica, fortemente delimitada no tempo e no espaço, até que o almejado estado de normalidade (a paz) seja alcançado. É do que se trata a máxima “a necessidade não reconhece nenhuma lei”, “a necessidade cria a sua própria lei” (AGAMBEN, 2020, p. 40).

Em resumo, a necessidade, em si, não cria direito, mas claramente age como um manto invisível sobre determinada situação fática em que o direito não atua como quando em situação de normalidade. O império da lei, portanto, em determinadas situações de emergência, abre espaço para a garantia do próprio fundamento da lei, a “salvação comum dos homens”.

Da parte do Estado, de forma mais clara, a problemática é melhor identificada, pois se resume ao uso da força ou o abuso dela, uma vez que exige a utilização dos meios, de forma proporcional e escalonada, sem olvidar minimizar os impactos na população civil. Evidentemente que não se pode esperar que grupos insurgentes, como o PCC ou o CV, respeitem esses limites, quando das ações voltadas a garantir o alcance de seus objetivos.

Agamben (2020) destaca o pensamento de Carl Schmitt, que defende a ideia de que, durante o estado de emergência, de sítio ou de exceção, caberá ao soberano o dever de restaurar a ordem e, com isso, resguardar a Constituição de modificações que possam afetar a ordem estabelecida pela sociedade (SOUZA, 2018). Como soberano, entende-se aqui aquele que decide em nome do Estado.

Conforme dito, o que mais dificulta a percepção de uma situação fática de conflito armado é a resistência à aplicação de conceitos existentes desde a criação dos Estados, mas que

eram voltados às contendas internacionais entre nações. Difícil não é, porém, reconhecer os mesmos elementos do estado de exceção dentro dos domínios territoriais do narcotráfico.

As leis não se sustentam por si mesmas, cabendo ao Estado intervir, quando necessário, para que entrem em vigor e sejam respeitadas.

Indo além, o Estado sempre estará atrelado à ordem jurídica que ele mesmo criou, sendo este o seu limite de ação. Os grupos armados insurgentes, não. O Estado, em situação emergencial, deverá se limitar às medidas necessárias, ainda que com supressão momentânea de direitos individuais, para o restabelecimento e preservação da ordem social. Os grupos armados organizados, não; pelo contrário, excedem, no tempo e no espaço, as medidas de supressão das liberdades individuais, impondo o respeito pelo medo, como meio eficiente para a preservação dos seus domínios e o alcance dos seus objetivos ilícitos.

É dessa assimetria que trata o tema, tornando-se evidente a necessidade de adequação do marco legal a ser utilizado pelo Estado no confronto dessas situações de exceção. Cabe esclarecer que não se confundem o estado (de coisas) de exceção, causado pela inação estatal (ou o **não Estado**), que é objeto do estudo, com um “estado de exceção” instituído, este último impensável num Estado Democrático de Direito.

Somente quando a população se depara com um estágio de anormalidade grave é que é possível constatar o quão importante é a existência de um ordenamento jurídico forte, pois a ausência de leis sólidas e aptas à resolução dos conflitos gera o enfraquecimento dos direitos e garantias individuais, tão arduamente conquistados durante cinco séculos de evolução social. A valorização que Schmitt dá ao estado de exceção se mostra justamente porque, nesta condição, é possível desvendar situações que sequer podem ser imaginadas no estado de normalidade.

Souza (2018, p. 41), transcreve um trecho do pensamento de Schmitt que vale a pena repetir:

“A filosofia da vida concreta não pode subtrair-se à exceção e ao caso extremo, mas deve interessar-se ao máximo por eles. Para ela, a exceção pode ser mais importante do que a regra, não por causa da ironia romântica do paradoxo, mas porque deve ser encarada com toda a seriedade de uma visão mais profunda do que as generalizações das repetições medíocres. A exceção é mais interessante que o caso normal. O normal não prova nada, a exceção prova tudo; ela não só confirma a regra, mas a própria regra só vive da exceção. Na exceção, a força da vida real rompe a crosta de uma mecânica cristalizada na repetição”.

No início, foi dito que o desenvolvimento do tema levaria em consideração as atuações violentas protagonizadas pelas atividades desenvolvidas pelo narcotráfico. Não se quer dizer que qualquer atividade ligada à mercancia ilícita de entorpecentes deva ser merecedora da intervenção máxima do Poder Armado do Estado. No entanto, não se pode negar que o tráfico

de drogas, nos dias atuais, é o maior financiador e motivador dos grupos criminosos voltados a atos de violação extrema de direitos humanos. Assim, entender essa violência extrema decorrente do narcotráfico como um estado de exceção é olhar a realidade como ela é, é tirar o véu dos traumas de situações do passado e acreditar que a ordem social estabelecida no Estado Democrático deve ser protegida e, quando necessário, restabelecida por meio dos instrumentos políticos firmados pela Carta Constitucional vigente.

Contudo, é bom distanciar o pensamento de que a violência protagonizada pelos grupos organizados ligados ao narcotráfico necessariamente se mostra por meio de tiroteios contínuos, bombardeios frequentes ou confrontos diuturnos com facções oponentes ou com a Força de Segurança. A violência é perpetuada com a supressão, aí sim diuturna, dos direitos individuais da população civil diretamente afetada, bastando isso para reconhecer o estado de exceção, no sentido amplo que se pretende defender aqui.

No confronto de situações excepcionais de conflito armado, a violência passa a fazer parte da ordem jurídica justamente por afastar o direito. Assim é a essência do Direito Internacional Humanitário, que se volta para limitar o uso dessa violência, restringindo-o ao mínimo necessário para o restabelecimento da normalidade; o DIH, porém, não contesta a violência, pois ela é inerente à situação que abriga o próprio DICA.

O estado de exceção, portanto, é a forma de concretizar a situação de anormalidade e não se trata de figura alienígena, pois vem positivado na Constituição Federal (Arts. 136 e 137), nas hipóteses de estado de defesa e estado de sítio, nas quais a supressão de direitos fundamentais é inerente à medida.

As Forças Armadas brasileiras, somente no ano de 2020, foram acionadas para diversas missões em ambientes internos, em garantia da lei e da ordem, algumas alheias ao objeto desta pesquisa, mas que enriquecem igualmente o debate, como o emprego no combate ao desmatamento e aos incêndios da Amazônia, onde existe a previsibilidade de confronto com madeireiros ilegais a desaguar em atos de violência.

No que tange à segurança interna, propriamente dita, por intermédio do Decreto nº 10.233/2020, atendendo a pedido do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério da Defesa determinou o emprego das Forças Armadas, no período compreendido entre 7 de fevereiro e 6 de maio de 2020, em caráter preventivo, no perímetro externo da Penitenciária Federal em Brasília-DF, visando manter elevado o nível de segurança do local onde estão isolados integrantes de organizações criminosas, sendo um deles, Marcos Willians Herbas Camacho, o Marcola, figura de destaque na cúpula do PCC, que se encontra em cumprimento de mais de 330 anos de prisão no Complexo Penitenciário Federal da Papuda, desde março de

2019. Em janeiro de 2020, dois dias após Marcola ter sido levado a um hospital em Brasília para fazer exames, 75 presos fugiram de uma penitenciária no Paraguai, sendo a maioria deles integrantes do PCC.³³

O emprego das Forças Armadas no Brasil, seja na hipótese de intervenção federal seja na situação de garantia da lei e da ordem, precede dos seguintes normativos: decreto presencial autorizativo, de competência privativa do Presidente da República, no qual são estabelecidos os limites temporais e geográficos da intervenção das Forças Federais; a diretriz emanada do Ministério da Defesa, na qual são estabelecidas a escala hierárquica de comando da operação, a logística a ser empregada, os meios e os recursos humanos envolvidos e, principalmente, a identificação da situação do conflito, sendo esta a principal atribuição do normativo e que embasará o último dispositivo regulatório; as regras de engajamento, na quais estão identificados os objetivos a serem atingidos e os preceitos para o uso da força.

As regras de engajamento, portanto, são o conjunto de atribuições de cada escala hierárquica, contendo a divisão de tarefas, a graduação do uso da força e os limites de atuação de cada unidade operacional, tudo tendo como premissa a proteção da população civil e do patrimônio público e privado existente na área delimitada para a Operação.

Segundo informações do Grande Comando Operacional (G Cmdo Op),³⁴ durante a Intervenção Federal na pasta da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, foram instaurados 59 inquéritos policiais militares e 18 autos de prisão em flagrante delito.

A natureza dos ilícitos, em tese, praticados por civis contra os agentes estatais, variaram entre os delitos de homicídio tentado e consumado, desacato, desobediência, resistência e lesão corporal.

Já as investigações criminais instauradas contra os agentes federais, no exercício do seu dever funcional, transitaram pelos delitos de desrespeito a superior, homicídio e lesão corporal, sendo que, de regra, os eventos ocorreram durante patrulhas, quando os agentes estatais sofreram agressões com armas de fogo, deflagrando confrontos entre os agentes perturbadores da ordem pública e as guarnições federais. Nenhum caso de violação direta a direito fundamental de pessoa não envolvida nos conflitos chegou ao conhecimento do Poder Judiciário.

³³ MD emprega as Forças Armadas brasileiras em Operação de GLO no perímetro externo da Penitenciária federal em Brasília (DF). Publicado em 7 fev. 2020. Disponível em: <www.defesanet.com.br/mout/noticia/35686/MD-emprega-as-Forcas-Armadas-brasileiras-em-Operacao-GLO-perimetro-externo-da-Penitenciaria-Federal-em-Brasilia-%28DF%29>-.

³⁴ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ofício nº 48-Asse Ap As Jurd**, 1ª Divisão de Exército, datado de 3 abr. 2019.

Consta ainda que, durante a intervenção, 49 indivíduos classificados como APOP morreram, sendo que 22 deles foram neutralizados pelas Forças Armadas. Cinco militares do Exército Brasileiro perderam a vida, não sendo registrada nenhuma morte de civil não envolvido no conflito, o que demonstra o esforço na observância do Princípio da Distinção.

No cômputo da estatística dos homicídios ocorridos em 2018, o Anuário da Violência 2020, de maneira justa, abraça a problemática levando em conta os homicídios praticados em confronto entre facções criminosas, que suplantam os decorrentes de ações policiais.

A autoridade militar federal responsável pela compilação dos dados ainda ressaltou que os delitos penais militares registrados decorreram da atuação do Comando Conjunto da Operação, ou seja, das ações das Forças Armadas e dos Órgãos de Segurança Pública.

Destaca-se que não seria novidade o reconhecimento de situação de conflito armado interno, a merecer a aplicação do DIH, como a havida na época da Revolução Paulista de 1932, quando as autoridades invocaram as normas do Código Penal Militar, em tempo de guerra.

É de suma importância ressaltar que, por força de lei, as Forças Armadas são, em primeira linha, a polícia judiciária da Justiça Militar da União, estando sujeitas às determinações judiciais, como cumprimento de mandados de busca e apreensão, mandados de prisão dentre outros atos judiciais, o que não deve ser confundido, de forma alguma, com intervenção da União na competência dos Estados da Federação.

Ocorre que essas ações, não raro, são executadas em áreas envolvidas em conflitos, como favelas e outras comunidades infestadas por grupos armados organizados voltados à garantia de domínio territorial para a livre mercancia de drogas e, nessa condição, recebem à bala, por vezes, os membros das Forças Armadas, da mesma forma pouco amistosa com que agem em relação às polícias militares e civis dos Estados-membros.

A perenidade do estado de atenção dos agentes públicos envolvidos na segurança interna é fato, como também é fato que a qualquer momento uma situação de aparente normalidade pode descambar para um confronto de proporções extremamente danosas à população civil diretamente afetada.

Portanto, num contraponto ao entendimento de Garcia (2009), que há de ser reconhecido como preponderante, ao entender que as Forças Armadas não estão aptas ao policiamento ordinário e ostensivo, descarta-se o sólido e explícito fundamento constitucional que confia a elas, ainda que subsidiariamente, a garantia da lei e da ordem (AMARAL Jr., 2008). E mais, tendo a Carta Constitucional (Art. 142) conferido ao Braço Armado do Estado natureza de instituições nacionais permanentes e regulares, devem estar preparadas, também, para essa

missão, ainda que esta atuação, repita-se, deva ser excepcional, episódica e delimitada no tempo e no espaço.

A preocupação humanitária na doutrina do preparo das Forças Armadas em áreas humanizadas remonta suas origens em solo brasileiro, cabendo dar destaque à citação do General Luís Alves de Lima e Silva, Comandante-em-Chefe das tropas brasileiras contra o Exército de Uribe (1851), que conclamou aos seus comandados:

“Soldados! Não tendes no Estado Oriental outros inimigos senão os soldados do General Manoel Uribe; e esses mesmos, quando iludidos, empunharem armas contra os interesses de sua Pátria, desarmados ou vencidos, são americanos, são vossos irmãos, e como tais os deveis tratar. A verdadeira bravura do soldado é nobre, generosa e respeitadora dos princípios de humanidade. A propriedade de quem quer que seja, nacional, estrangeiro, amigo ou inimigo, é inviolável e sagrada; e deve ser tão religiosamente respeitada pelo soldado do Exército Imperial, como a sua própria honra” (CAVALCANTI, 2014, p. 34).

Para sacramentar o reconhecimento da adequação das Forças Armadas brasileiras a essa finalidade, não foi por acaso que a Organização das Nações Unidas (ONU) delegou as funções de *Force Commander* da MINUSTAH e da Força Tarefa Marítima no Líbano (UNIFIL) ao Brasil, além de ter confiado ao nosso país o comando da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO).

CAPÍTULO 5: O IMPACTO DAS REGRAS DE ENGAJAMENTO NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Conforme apresentado nos capítulos anteriores, vários são os exemplos brasileiros de internacionalização de ações criminosas organizadas, com grave violação aos direitos humanos, com características de crimes de guerra e contra a humanidade, protagonizadas por facções criminosas estruturadas, com distribuição hierarquizada de papéis, cuja influência atinge os quatro cantos do país, avançando nos países fronteiriços com idênticas dificuldades no combate ao narcotráfico.

Um exemplo de que a atuação de agentes nacionais ilegítimos, de forma organizada e militarizada, em determinada parcela do território nacional afeta a soberania é o que protagonizaram as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, que, no seu auge de atuação dentro daquele país vizinho, dominaram significativa parcela do território nacional, sem que as instituições legítimas do Estado Colombiano tivessem qualquer ingerência ou controle sobre aquela fração de sua população. A violação dos direitos fundamentais do indivíduo perpetuou-se por cerca de 53 anos e os Poderes Constitucionais demonstraram despreparo para lidar com as contendas decorrentes da perda do domínio de parte do território.

5.1 Colômbia e Peru no Enfrentamento à Violação dos Direitos Fundamentais

Após o cessar fogo, ocorrido em 2016, e a celebração do acordo paz entre o governo e as FARC, o governo colombiano criou, mediante lei aprovada no Senado, em 13 de março de 2017, a Jurisdição Especial para a Paz da Colômbia, um tribunal especial, de competência temporária, para esclarecer e julgar os crimes cometidos durante o conflito interno no país. A esse tribunal estariam sujeitos tanto os agentes do Estado quanto os ex-guerrilheiros, sendo que determinadas ações sofreriam direta influência do DIH. A Justiça Especial para a Paz faz parte do conjunto de medidas compactuadas no acordo de paz, que também prevê uma comissão da verdade e um mecanismo de busca a desaparecidos. Cumpre dar destaque que, no âmbito da JEP, vem sendo comum a verificação de determinadas condutas sob à égide de uma legítima defesa “preventiva”, conceito este que parece inovar aquele conhecido no âmbito da Carta Constitucional e do Direito Penal brasileiros, mas que se assemelha ao que se tentou no Projeto de Lei Anticrime.

Já no Peru, o Congresso da República delegou ao Poder Executivo, por intermédio da Lei nº 29.548, de 3 de julho de 2010, a faculdade de legislar sobre o emprego e o uso da força

pelas Forças Armadas em território nacional, dando ensejo ao Decreto Legislativo nº 1095, de 1 de setembro de 2010, que estabeleceu o marco legal e as regras para esta atuação, em cumprimento à missão constitucional das Forças Armadas peruanas de proteção da sociedade em defesa do Estado de Direito, a fim de assegurar a paz e a ordem interna no território nacional, tanto em ações singulares, quanto em apoio à Polícia Nacional (PERU, 2010). No solo peruano, os órgãos governamentais se deparam com a dificuldade de lidar com as ações do Sendero Luminoso, fundado na década de 1960, e que já foi classificado como organização terrorista pelas autoridades do Estados Unidos da América.

Interessa frisar que o normativo peruano se preocupou em conceituar ações militares, danos colaterais, distúrbios internos, força letal, força não letal, grupos hostis, instalações estratégicas, meio não letal, neutralização, objetivo militar, operações militares, ordem interna e vantagem militar, institutos necessários à adequada moldagem do DIH.

No Brasil, tais conceitos podem ser extraídos dos manuais doutrinários da Escola Superior de Guerra (ESG) e das Regras de Engajamento, aliados ao Plano Nacional de Defesa (PND), restando o silêncio na legislação ordinária nacional.

Assim, quando há a atuação das Forças Armadas peruanas no âmbito interno, ainda que em apoio às Forças Nacionais frente a um grupo hostil militarizado ou a um elemento deste grupo, o marco jurídico aplicável é o Direito Internacional Humanitário.³⁵

Ainda sobre a normatização do emprego das Forças Federais no Peru, ao se observar o disposto no item 1 do *Manual de San Remo sobre Conflitos Armados no Mar* (ICRC, 2020), percebe-se uma certa inspiração na norma consuetudinária compilada no alusivo Manual, vez que, de certa forma, simplifica toda a celeuma sobre o marco legal a ser aplicado nas ações desenvolvidas em âmbito interno sempre que forem usadas as Forças Armadas.

De uma maneira singela e clara, o Guia de Fontes em Ajuda Humanitária, expedido pela entidade internacional Médicos Sem Fronteiras (MSF, 2016), dita que o Conflito Armado Não Internacional é definido pelo II Protocolo Adicional das Convenções de Genebra como aquele que “ocorre dentro do território de um Estado, entre as forças do Estado e um ou mais grupos armados”. Reza, ainda, que “para que uma situação seja caracterizada como um conflito armado não internacional – e, portanto, cujas partes devem se submeter às leis da guerra –, são observados dois critérios principais: a organização dos grupos armados, que devem ter um

³⁵ *Decreto Legislativo 1095, de 1 Set. 2010. Art. 5º Determinación del marco jurídico aplicable: Cada una de las situaciones consideradas en el presente artículo, se rige por los principios señalados y definidos en el Título correspondiente del presente Decreto Legislativo. 5.1 Cuando la actuación de las Fuerzas Armadas em Estado de Emergencia se orienta a conducir operaciones militares para enfrentar la capacidad de un grupo hostil o elemento de éste, rigen las normas del Derecho Internacional Humanitario.*

‘comando responsável’, controlar parte do território e ter a capacidade de ‘sustentar operações militares prolongadas’; e a intensidade do conflito, no tempo e no espaço”.³⁶ Ou seja, em um CANI, pelo menos um dos lados é um grupo armado não estatal.

Cabe destaque, ainda, que o DIH, ao abraçar a definição de “conflito armado não internacional”, substituiu expressões como conflito interno, guerra civil, rebelião, insurgência e insurreição, que não são definidas nas leis da guerra. E, mais importante, em momento algum o DIH autoriza ou concede status de legalidade ao grupo armado oponente.

Como visto, se por um lado a existência de um certo nível de comando responsável é inerente à organização do grupo armado, o Estatuto de Roma (Art. 28) previu a responsabilização criminal por omissão dos “chefes” dessas operações, aí englobados os chefes militares propriamente ditos das forças estatais, bem como o chefe das organizações criminosas, quando sabiam e podiam impedir a prática de ações criminosas de competência do TPI, por seus comandados. Tais conceitos vão bem além do que aqueles previstos no artigo 53, §§ 2º e 4º, do Código Penal Militar, e no artigo 62 do Código Penal comum.

A situação brasileira, felizmente, está longe da intensidade vivida nos exemplos internacionais recentes, como os conflitos separatistas existentes no Mali, entre grupos armados e as Forças Armadas malineses, no ano de 2012; e os que vem ocorrendo na Síria, até hoje, entre grupos armados e as forças governamentais sírias. Nesses casos, a questão racial e/ou religiosa prevalece como combustível para os conflitos.

No Brasil, as questões raciais e/ou religiosas não são motivadoras de situações de violência extrema. O que importa frisar é que os motivos são irrelevantes para o reconhecimento do estado de grave anormalidade social. O primordial é que os Poderes Constitucionais se encontrem em condições de atuar num cenário de grave anomalia.

³⁶ Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 12 de agosto De 1949, relativo à Proteção Das Vítimas De Conflitos Armados Sem Caráter Internacional (Protocolo II). Título I - Campo Do Presente Protocolo. Artigo 1º Campo de Aplicação Material. 1. O presente Protocolo, que desenvolve e completa o Artigo 3 comum às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, sem modificar suas condições de aplicação, atuais, se aplica a todos os conflitos armados que não estiverem cobertos pelo Artigo 1 do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais (Protocolo I) e que ocorram no território de uma Alta Parte Contratante entre suas Forças Armadas e Forças Armadas dissidentes ou **grupos armados organizados** que, sob a direção de um comando responsável, exerçam sobre uma parte desse território um controle tal que lhes permita realizar operações militares contínuas e concentradas e aplicar o presente Protocolo. 2. O presente Protocolo não se aplica às situações de tensões internas e distúrbios internos, tais como os motins, os atos esporádicos e isolados de violência e outros atos análogos, que não são considerados conflitos armados (ICRC 1977). (Grifo nosso)

5.2 A Tentativa Brasileira com o “Pacote Anticrime”

Os confrontos que os agentes estatais enfrentam no combate à violência interna, de regra, se resolvem, caso respeitados os limites da ação legítima, nas excludentes de ilicitude da legítima defesa ou do estrito cumprimento do dever legal.

Recentemente houve uma tentativa, por parte do Ministério da Justiça, quando da proposta do chamado “Pacote Anticrime”,³⁷ de tentar incluir no ordenamento jurídico penal a situação de conflito armado interno, nunca antes reconhecido expressamente.

Pretendia a proposta do Poder Executivo prever uma garantia aos agentes estatais de revidar à injusta e desproporcional agressão, vinda de agentes ilegítimos, inclusive, se antecipando à iminência do ataque.

No entanto, no debate político, houve a alteração da proposta legislativa, tendo o legislador ordinário achado por bem incluir no conceito de legítima defesa o agente policial ou de segurança pública, mas apenas quando a vítima civil, alheia ao conflito, estiver em situação de vulnerabilidade, ainda que iminente, sob condição de refém.³⁸

A oposição à proposta contida Projeto adveio do entendimento de que, em sendo aprovado o texto original, seria dada uma “licença para matar” ao **agente policial do Estado**. Contudo, tal hipótese estaria evidentemente descartada pelo parágrafo único do artigo 23 do Código Penal³⁹ vigente, ao prever a punição do excesso culposos ou doloso.

Entretanto, cabe reconhecer a percepção que o legislador ordinário teve no perigo de incluir hipóteses de redução da pena ou mesmo de absolvição quando do excesso na legítima defesa, justificadas por situações de caráter subjetivo, como “escusável medo” e “surpresa”, condições de foro íntimo, cuja análise geraria insegurança jurídica, em virtude da dificuldade de uniformização de entendimento pelos tribunais nacionais, além de poder dar azo a incertezas para os agentes de segurança pública quanto aos limites das medidas de contenção da violência.

Alana Guimarães Mendes,⁴⁰ ao analisar a legítima defesa no Pacote Anticrime à luz do Princípio da Taxatividade, que exige que a lei penal seja clara o suficiente para que qualquer

³⁷ Projeto de Lei nº 10.372/2018 da Câmara dos Deputados e Projeto de Lei nº 6.341/2019 do Senado Federal, transformados na Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

³⁸ Código Penal. Art. 25 Parágrafo único. Observados os requisitos do *caput*, considera-se em legítima defesa: I – O agente policial ou de segurança pública que, em conflito armado ou em risco iminente de conflito armado, previne injusta e iminente agressão a direito seu ou de outrem.

³⁹ De igual forma é prevista a punição do excesso culposos no artigo 45 do Código Penal Militar.

⁴⁰ MENDES, Alana Guimarães. A legítima Defesa no pacote anticrime: uma análise a partir do princípio da taxatividade e o *loop* infinito do sistema penal brasileiro. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Boletim 317 – Esp. Pacote Anticrime. Disponível em <https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6322>. Acesso em 8 Jul. 2021.

pessoa a entenda, traz evidência à temeridade de conceitos abertos, com alta subjetividade. Destaca, ainda, em seu artigo, que a própria Convenção de Genebra sobre os Conflitos Armados não traz um conceito preciso para a expressão “conflito armado”, diferenciando-o, no entanto, das situações de tensões internas e distúrbios internos, tais como motins, os atos esporádicos e isolados de violência e outros atos análogos, que não são considerados conflitos armados (BRASIL, 1993) e conforme já pontuado neste estudo. Para Mendes (2019), “os casos envolvendo repressão policial não correspondem à definição técnica de conflito armado, o que impede a sua aplicação dentro do contexto da justiça penal”.

Mas, o estudo trata de situação de violência extrema, cuja definição permanece sob a omissão legislativa, e que, segundo os critérios de conveniência e oportunidade e mediante os requisitos da temporalidade e da limitação geográfica, justificaria o emprego das **Forças Federais**, que se regem, em qualquer situação, pelos limites impostos pelo Direito Internacional Humanitário. Daí a importância de se retirar a subjetividade do que seja um conflito armado interno, vez que, se definido os critérios do seu reconhecimento pelo legislador, influenciaria diretamente na decisão sobre o emprego das Forças Federais em questões de segurança pública, reduzindo, sensivelmente, esse tipo de atuação. Neste mesmo sentido, Mendes destaca que uma alternativa viável para resolver esse imbróglio seria “a regulamentação do estrito cumprimento do dever legal (artigo 23, inciso III, do CP); isso poderia balizar as ações dos agentes em ações preventivas e, principalmente, repressivas, criando limites objetivos e auxiliando na aplicação da pena, se necessário”.⁴¹ É o que se defende, desde o início, neste estudo.

Portanto, a crítica que é exposta, relativamente ao veto ao inciso I do parágrafo único do artigo 25, do Pacote Anticrime, se limita exclusivamente à omissão legislativa quanto à definição de conflito armado, ainda mais quando, nas situações de violência extrema que exija, segundo a discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, o emprego das Forças Federais para a retomada do estado de normalidade social, as atividades desenvolvidas no cumprimento da missão passam a ser consideradas como de natureza militar, à luz do artigo 15, § 7º, da Lei Complementar nº 97/1999,⁴² e, portanto, passaria à tutela do Código Penal Militar, isto, cabe

⁴¹ MENDES, Alana Guimarães. A legítima Defesa no pacote anticrime: uma análise a partir do princípio da taxatividade e o *loop* infinito do sistema penal brasileiro. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Boletim 317 – Esp. Pacote Anticrime. Disponível em: <https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6322>. Acesso em 8 Jul. 2021.

⁴² LC 97/99, artigo 15, § 7º: A atuação do militar nos casos previstos nos arts. 13, 14, 15, 16-A, nos incisos IV e V do art. 17, no inciso III do art. 17-A, nos incisos VI e VII do art. 18, nas atividades de defesa civil a que se refere o art. 16 desta Lei Complementar e no inciso XIV do art. 23 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição Federal.

frisar, em relação ao membros da Forças Armadas e dentro do estrito cumprimento da missão recebida.

Observa-se, assim, que a legislação penal brasileira, a par da proteção individual dos direitos fundamentais, vem ratificando o seu papel limitador da ação estatal, porém, sem sopesar a pouca margem deixada para que o mesmo Estado cumpra a sua função primeira de garantir o bem comum aos seus cidadãos, ofertando-lhes a paz social.

Porém, a alteração legislativa não afetou a essência da excludente de ilicitude da legítima defesa, uma vez que os princípios basiladores do seu reconhecimento se mantêm íntegros em qualquer circunstância, quais sejam a necessidade e a proporcionalidade, não devendo ser excedido em intensidade ou nos meios à repulsa da agressão ilícita, atual ou iminente, por parte dos envolvidos no conflito. Quanto à integridade desses princípios, o *Manual de San Remo* (ICRC, 2020) reforça a natureza de direito à legítima defesa nos conflitos armados.

Ao asseverar que o Direito Penal e o Direito Processual Penal possuem limites como instrumentos de combate ao crime organizado, Sven Peterke e Silvia Regina Pontes Lopes ainda advertem que:

“é evidente, também, que o direito penal não pode eliminar as causas do nascimento do crime organizado e, portanto, não pode substituir programas políticos de prevenção e de redução de atividades criminosas de maneira abrangente. [...] Nada obstante, a importância do direito penal neste combate não deve ser subestimada, pois pode e deve estabelecer o fundamento sólido de tal combate em cada Estado Democrático de Direito. Um aspecto importante, [...] é a criminalização adequada de tais atividades no direito interno” (PETERKE; LOPES, 2008, p. 391).

Assim, é preciso afastar o pensamento das querelas sociológicas que permeiam as questões de segurança pública para que, de forma isenta, se possa entender a grave ameaça à ordem pública e ao próprio Estado de Direito, quando a balança entre os direitos individuais e os direitos coletivos pende, exclusivamente, para o primeiro bloco, visto que o enfraquecimento do Poder Público, a quem foi delegada a missão de unicidade territorial e de manutenção dos interesses comuns, somente agravará o descambamento da ordem social para a anarquia, com o conseqüente enfraquecimento da Nação, tornando-a vulnerável às influências externas mal intencionadas.

Há que se ter coragem, no enfrentamento do problema da violência urbana, de encarar a tendência de negação ao Princípio da Autoridade, que não deve ser confundido com autoritarismo ou com o enfraquecimento da Democracia. Pelo contrário, somente com o fortalecimento das instituições legitimamente constituídas é que se forma um Estado forte e

capaz de cumprir as suas missões constitucionais insertas no artigo 3º da Carta Maior. Somente com instituições sólidas é que o direito à liberdade pode ser exercido em toda a sua plenitude.

Sob a ótica do DICA, o evento morte ocorrido no confronto, se dentro dos limites impostos pelo DIH, poderá estar abrigado pela excludente do estrito cumprimento do dever legal, obviamente em relação aos agentes estatais, porém, sem que isso represente uma autorização para matar. Isto é, o evento morte somente é aceito como efeito colateral não desejado e se decorrente de ações que respeitaram os limites impostos pelos Princípios basiladores do Direito Internacional Humanitário. Em resumo, o estrito cumprimento do dever legal não autoriza o resultado morte, mas a conduta praticada dentro dos parâmetros desta excludente poderá, de forma não desejada, ocasionar a morte, como efeito colateral. Daí começa toda a resistência política acerca do reconhecimento da situação de CANI em situações claramente abrigadas pelos normativos internacionais.

Como ocorreu na análise do Projeto de Lei relativo ao pacote anticrime, reconhecer o evento morte como previsível durante um confronto armado de grandes proporções foi traduzido como uma “autorização para matar”. Tal dedução, no entanto, é completamente afastada das garantias que o direito penal e o DIH exigem para a legitimação do resultado, a começar pela perda da vida não ser um objetivo desejado (Princípio da Humanidade), seguindo para o uso proporcional e escalonado da força (Princípios da Necessidade e da Proporcionalidade), entendendo, também, como o uso de armamento compatível com a agressão sofrida (Princípio da Limitação) e, principalmente, que as ações dos agentes estatais sejam direcionadas exclusivamente aos oponentes armados (Princípio da Distinção), em obediência ao artigo 4º do Protocolo II Adicional (ICRC, 1977).⁴³

Bom lembrar que, mesmo não sendo esperado que os atores insurgentes sigam os protocolos internacionais para o uso da força, o Estado não pode se eximir de fazê-lo, sob pena de se ver totalmente desamparado pelo Direito. Nunca é demais repetir que o DICA atua como norma complementar ao DIDH e, por sua vez, ao direito interno voltado à repressão criminal. Não podemos olvidar, também, que se trata aqui de conflito armado assimétrico.

Devido à ausência de legislação própria que sancione, à altura, o arrebanhamento de menores para o crime, o uso de explosivos em comércio e em áreas populosas, a utilização de arsenal bélico de grande potencial lesivo, a utilização da população civil como escudo, tais

⁴³ Título II – Tratamento Humano. Artigo 4º - Garantias Fundamentais. 1 – Todas as pessoas que não participem ou já não participem nas hostilidades, quer estejam ou não privadas de liberdade, tem direito ao respeito da sua pessoa, honra, convicções e práticas religiosas. Serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação. É proibido ordenar que não haja sobreviventes.

ações deveriam, ao menos, merecer agravamento próprio na legislação, uma vez que a viger a punição desses atos somente pelos resultados produzidos, além de não atingir o critério preventivo da repressão penal, permite a perpetuação da violência em série, dada a capacidade e a facilidade de reposição do contingente humano a serviço do crime.

Fato é que não houve a adequação da legislação penal aos enunciados do Estatuto de Roma. No entanto, grande parte das ações praticadas por esses grupos armados organizados são enquadráveis em tipos penais existentes no ordenamento jurídico pátrio, sendo perfeitamente aplicável os princípios do DICA, na individualização da pena, a justificar um agravamento em patamar compatível com as violações previstas no direito internacional. Isto sim é dever do Estado-Juiz, não podendo silenciar sob a sombra da omissão legislativa.

O advento da Lei 13.941/2017, que ampliou a atuação a Justiça Militar da União aos delitos previstos na norma penal comum, quando em uma das situações previstas no artigo 9º do CPM, em parte facilitou a apuração de delitos decorrentes dos confrontos armados com facções criminosas organizadas, uma vez que houve a incorporação no ordenamento processual penal militar do meios de investigação, com técnicas operacionais de inteligência, previstas na Lei nº 12.850/2013, que proporcionam uma certa vantagem tática na tentativa de diminuição da assimetria entre as Forças de Segurança e os grupos armados organizados, que, por sua natureza, se infiltram na população civil, sempre que não estão na frente de combate.

O Poder Judiciário vem amadurecendo nesse aspecto, ainda timidamente, mas avança em enxergar diferença na apuração de condutas praticadas por organizações criminosas. Entende-se como legal a prova obtida por gravação de imagem em ambiente, reforçada por informações obtidas por órgãos de inteligência, a exemplo da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, no Habeas Corpus 259.509/RJ, de 2012, da Relatoria da Ministra Marilza Maynard.⁴⁴ No entanto, o que se espera, em qualquer circunstância, é a lealdade do agir estatal direcionado ao interesse coletivo.

5.3 O Estatuto de Roma

Quando trata dos desafios contemporâneos dos Direitos Humanos na ordem internacional, Flávia Piovesan, ao discorrer sobre o Direito da força *versus* a força do Direito, afirma que “a consolidação do Estado de Direito nos planos internacional, regional e local demanda o fortalecimento da Justiça Internacional. Isto porque no Estado Democrático de

⁴⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Habeas Corpus* 259509/RJ 2012/0241135-6. Disponível em: <www.stj.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 6 set. 2020.

Direito é o Poder Judiciário, na qualidade de Poder desarmado, que tem a última e decisiva palavra, sendo essa a afirmação do primado do Direito” (PIOVESAN, 2019, p. 88).

O Brasil assinou o Estatuto de Roma no dia 7 de fevereiro de 2000, tendo merecido a aprovação pelo Congresso Nacional, por intermédio do Decreto Legislativo nº 112, de 6 de junho de 2002, e promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002, após a ratificação ocorrida em 20 de junho de 2002. Portanto, há 18 anos o Estatuto de Roma se integrou ao direito brasileiro com status constitucional, concretizando o que já registrara nas Disposições Transitórias da Carta Constitucional (BRASIL, 1988).⁴⁵

O Estatuto de Roma, em seu artigo 1º, invoca a sua essência ao Princípio da Complementariedade, ou seja, não agirá se o caso estiver sendo investigado ou julgado pelo sistema jurídico nacional, tendo, portanto, jurisdição de caráter excepcional e complementar.

Por assim ser, nada impede que os seus princípios sejam aplicados, de forma direta, quando da omissão de regulamentação interna da matéria pelo país signatário, como é o caso do reconhecimento de conflito armado não internacional.

A Emenda 45, por sua vez, modificou o artigo 5º (§§ 3º e 4º) da CF, acrescentando a submissão do Brasil à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI), o que significa a adesão integral ao Estatuto de Roma, no que diz respeito aos seus conceitos e regras penais.

Nesse ponto, cabe discorrer brevemente sobre a previsão da “entrega” de um nacional ao julgamento pelo TPI, pela prática de crime contra a humanidade, instituto que a doutrina tenta diferenciar da extradição, vedada pela constituição brasileira aos seus nacionais. Nas lições de Valério Mazzuolli (2007, p.762 apud QUEIROZ, 2008):

“o ato de entrega é aquele feito pelo Estado a um tribunal internacional de jurisdição permanente, diferentemente da extradição, que é feita por um Estado a outro, a pedido deste, em plano de absoluta igualdade, em relação a indivíduo neste último processado ou condenado e lá refugiado. A extradição envolve sempre dois Estados soberanos, sendo ato de cooperação entre ambos na repressão internacional de crimes, diferentemente do que o Estatuto de Roma chamou de entrega, onde a relação de cooperação se processa entre um Estado e o próprio Tribunal”.

O Estatuto de Roma, no entanto, em seu art. 20⁴⁶ assegura o *ne bis in idem*, ao dispor que nenhuma pessoa poderá ser julgada pelo Tribunal por atos constitutivos de crimes pelos

⁴⁵ CF/88. Ato de Disposições Transitórias. Art. 7º - O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.

⁴⁶ ER. Artigo 20 *Ne bis in idem* 1. Salvo disposição contrária do presente Estatuto, nenhuma pessoa poderá ser julgada pelo Tribunal por atos constitutivos de crimes pelos quais este já a tenha condenado ou absolvido. 2. Nenhuma pessoa poderá ser julgada por outro tribunal por um crime mencionado no artigo 5º, relativamente ao qual já tenha sido condenada ou absolvida pelo Tribunal. 3. O Tribunal não poderá julgar uma pessoa que já tenha sido julgada por outro tribunal, por atos também punidos pelos artigos 6o, 7o ou 8o, a menos que o processo nesse outro tribunal:

quais este já a tenha condenado ou absolvido ou que tenha sido condenada ou absolvida por outro tribunal, o que ratifica a sua competência subsidiária.

Por fim, o Estatuto de Roma (Art. 8^a, 3) impõe aos Estados signatários a obrigação de manter e de restabelecer a ordem pública e de defender a unidade e a integridade territorial por qualquer meio legítimo. Portanto, os princípios dos tratados internacionais incorporados no direito interno se apresentam como suficientes para a identificação do estado de exceção suscetível da prevalência do DIH, mediante a identificação dos requisitos basiladores do CANI, para a resolução das contendas violentas decorrentes das atividades ligadas ao narcotráfico, sendo desnecessária a invocação do estado de defesa ou do estado de sítio para a mitigação momentânea de direitos fundamentais, pautada no objetivo único de restabelecer a ordem social.

A doutrina francesa, berço da teoria das circunstâncias excepcionais, estabeleceu os requisitos ao reconhecimento do estado de exceção: a) existência de uma situação fática anormal, exorbitante da realidade administrativa cotidiana; b) que a Administração, diante dessas circunstâncias, não possa agir conforme as regras legais que normalmente incidiriam em situação de normalidade, sendo forçoso que esteja caracterizada a necessidade absoluta de subtrair o comportamento público da “legalidade comum”; c) constatação de risco social na incidência da “legalidade comum” à situação extraordinária, colocando em perigo um interesse público de fato relevante; e, como já destacado anteriormente, d) que a medida excepcional tomada pela Administração seja uma resposta adequada para a proteção do interesse público, capaz de justificar a subtração à regra legal comum (CARVALHO, 2020).

O Ministro da Defesa, por intermédio da Portaria Normativa nº 186-MD, de 31 de janeiro de 2014, aprovou a publicação do manual “Garantia da Lei e da Ordem -MD33-M-10 (2^a Edição/2014)”, que tem como finalidade estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (OpGLO), em complemento às diretrizes estabelecidas no Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.

Seguindo a mesma metodologia que inspirou este estudo, o Manual de GLO, a fim de facilitar o entendimento, expôs conceitos e definiu Operação de Garantia da Lei e da Ordem (OpGLO) como sendo “uma operação militar determinada pelo Presidente da República e

a) Tenha tido por objetivo subtrair o acusado à sua responsabilidade criminal por crimes da competência do Tribunal; ou

b) Não tenha sido conduzido de forma independente ou imparcial, em conformidade com as garantias de um processo equitativo reconhecidas pelo direito internacional, ou tenha sido conduzido de uma maneira que, no caso concreto, se revele incompatível com a intenção de submeter a pessoa à ação da justiça.

conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem (Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001)”. Mais à frente, nas disposições gerais, o normativo regulador dispõe que “As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (OpGLO) caracterizam-se como operações de “não guerra”, pois, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno, não envolvem o combate propriamente dito, **mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso da força de forma limitada**” (BRASIL, 2014, p. 14).

Percebe-se, assim, que a objetividade dos conceitos aplicados às situações excepcionais é uma necessidade em qualquer nível de normatização dos limites impostos ao Estado para a garantia do bem comum.

5.4 Regras de Engajamento para Operações Militares

Por força das atribuições firmadas na Lei Complementar nº 97/99 de plena vigência, as Forças Federais assumem atribuições de Poder de Polícia, inerente às autoridades policiais civis, dentre elas ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e aeronaves; e prisões em flagrante delito, estas últimas, reforçadas pelo dever expresso contido no artigo 243 do Código de Processo Penal Militar⁴⁷. No que tange à abordagem de idosos, mulheres e crianças, os protocolos de atuação são detalhados nas respectivas RE.

Sobre o registro de desrespeito a direitos fundamentais, durante a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, consta, no extenso Relatório de Pesquisa do IPEA, que as violações detectadas pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, por intermédio de noticiários de imprensa e entrevistas com membros das comunidades afetadas, foram classificadas em cinco tipos (IPEA, 2019, p. 43):

- Violação de domicílio (chamada “troia”, conhecida pela ação de invasão de domicílios por parte de policiais, durante horas ou dias);

⁴⁷ Código Penal Militar. Artigo 243: Qualquer pessoa poderá e os militares deverão prender quem for insubmisso ou desertor, ou seja, encontrado em flagrante delito.

- Abordagem irregular (fichamento, ausência de identificação, extorsão, ameaça/agressão, agente sob efeito de drogas, violações contra criança, proibição de filmagem/vasculha de celular);
- Letalidade provocada pelo Estado (impedimento de prestação de socorro; alteração de cena; execução; chacina);
- Letalidade provocada por operação policial (disparos a esmo; presença de parte do efetivo descaracterizado; interrupção de eventos e festividades; operação em horário escolar – entrada e saída –; destruição de veículos/patrimônio em espaços públicos; uso de aeronave/drone; prisão por flagrante forjado); e
- Impactos (restrição de circulação; perseguição a lideranças locais e ativistas; perseguição a egressos; incitação à disputa de grupos rivais; suspensão de serviços públicos e comerciais; trauma psicológico).

O estudo compilado pelo IPEA concluiu que “as narrativas da imprensa sobre as Operações de GLO permitiram concluir que as Forças Armadas assimilaram a política de confronto que vem sendo posta em prática no Estado nos últimos anos e que tem resultado em números extremamente elencados de homicídios por intervenção policial, muito embora sem fazer cair suficientemente os principais indicadores de violência e crime”. Acrescenta-se, por fim, que “as Forças Armadas passaram a ser denunciadas por graves violações aos direitos humanos em ações da intervenção federal, em episódios cujos fatos permanecem sem esclarecimentos” (IPEA, 2019).

No que diz respeito às Normas de Conduta impostas às Forças Armadas, estas encontram-se definidas como sendo prescrições que contêm, entre outros pontos, orientações acerca do comportamento a ser observado pela tropa no trato com a população, pautado, sempre, **pela urbanidade e pelo respeito aos direitos e garantias individuais**. Sua exata compreensão e correta execução pela tropa constituirão fator positivo para a legitimidade e o êxito da operação. As referidas normas serão consideradas quando da elaboração subsequente das Regras de Engajamento, que deverão ser expedidas em cada nível e para cada operação e tipo de atuação visualizada. As RE levarão em consideração a observância dos princípios da proporcionalidade (correspondência entre a ação e a reação do oponente, de modo a não haver excesso por parte do integrante da tropa empregada na operação) e da razoabilidade (compatibilidade entre meios e fins da medida. As ações devem ser comedidas e moderadas, bem como devem ser praticadas de acordo com os mandamentos da lei, não podendo se afastar da mesma, sob pena de praticar-se ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil

e criminal, conforme o caso). Deve-se ter em mente, também: a) a definição de procedimentos para a tropa, buscando abranger o maior número de situações; b) a proteção, aos cidadãos e aos bens patrimoniais incluídos na missão; e c) a consolidação dessas regras, em documento próprio, com difusão aos militares envolvidos na operação (MD, 2014, p. 20).

Bom lembrar que a análise parte do momento seguinte à decisão do Presidente da República de atender à requisição do ente federativo para o emprego das Forças Armadas no restabelecimento da paz social, restando delimitada a operação no tempo e no espaço, ou seja, estando definido por quanto tempo e em que área geográfica as Forças Federais desenvolverão as suas atividades.

Observando as Regras de Engajamento aplicadas às Operações São Francisco e Rio de Janeiro, verifica-se que é após esta análise profunda da situação fática excepcional que exigiu a decisão política de emprego das Forças Armadas no controle e/ou repressão da violência extrema que surgem tais normativos, cujo objetivo não vai além de tentar prever as ações que serão desenvolvidas na operação militar, pelo tempo e no plano geográfico previamente definido no decreto presidencial, a limitar o uso da força pelos agentes estatais, tendo como bens a serem protegidos a população civil não envolvida no conflito e os bens públicos e privados que não constituam objetivos militares, além do propósito de minimizar os efeitos colaterais inerentes ao emprego da força estatal, tendo como premissa o Princípio da Distinção.

Por ocasião do emprego da Força de Pacificação no Complexo da Maré (Operação São Francisco), o Anexo C da Diretriz Plj do Comando Militar do Leste, de 4 de abril de 2014, estabeleceu os conceitos fundamentais para o planejamento e a execução da operação de restabelecimento da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como estabeleceu os parâmetros de orientação da conduta individual e coletiva dos integrantes da tropa empregada.⁴⁸

O normativo balizador da Operação São Francisco, de início, determina que os comandantes subordinados não estão autorizados a exceder às RE, mas poderão, quando apropriado, recomendar limites mais restritivos nas ações atribuídas à tropa. Ou seja, ao atribuir as responsabilidades, a RE dispõe que a discricionariedade para o desvio das linhas traçadas pelas regras de engajamento somente será lícita se for em sentido mais restritivo, nunca na intenção de expandir a fronteira do que foi delimitado.

As Regras de Engajamento dispõem especial atenção aos conceitos de intenção ameaçadora (propósito de praticar ato delituoso, evidenciado por atitudes e comportamentos

⁴⁸ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Regras de Engajamento para a Operação São Francisco**. Anexo C à Diretriz Plj CML, de 4 abr. 2014, classificado como documento reservado de acesso restrito.

suspeitos, indicando a possível ocorrência de hostilidade, com ameaça à integridade física de pessoas ou danos ao patrimônio); ato ameaçador (ação agressiva deliberada com o intuito de provocar os efeitos lesivos ou danosos contra, respectivamente, pessoas ou patrimônio); autodefesa (legítima defesa com o emprego dos próprios meios em resposta a um ataque direto); legítima defesa (uso moderado dos meios necessários para repelir injusta agressão, atual ou iminente, a direito próprio ou de outrem, proporcionalmente à violência sofrida e apenas até cessar a agressão); reação mínima (menor intensidade de violência, suficiente e necessária, para repelir ou prevenir o ato ameaçador, se possível, sem danos ou lesões); agentes perturbadores da ordem pública (pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação, momentaneamente, comprometa a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio); proporcionalidade (correspondência proporcional entre a ação dos APOP e a reação da tropa empregada, de modo a não haver excesso por parte do integrante desta, durante toda a operação); força mínima (menor grau de força necessário para desestimular o APOP a prosseguir nos seus atos, causando-lhe o mínimo de danos possível, seja sobre a sua pessoa – dano físico ou psíquico –, seja sobre o seu patrimônio); operação de garantia da lei e da ordem; razoabilidade (compatibilidade entre meios e fins da medida); legalidade, eficiência (presteza, perfeição e rendimento funcional, apresentando resultados positivos para a segurança própria, de outrem ou das instalações); área de pacificação; e alcance de utilização de armamento ou artefato (situação em que o seu emprego pode causar dano à tropa, devido às características técnicas do armamento ou artefato e ao posicionamento de quem o está portando ou manuseando).

Nas regras de caráter geral, é enfatizado que o uso da força só será empregado quando esgotadas outras ações dissuasórias e na medida necessária ao estrito cumprimento da missão. Quando usada a força, deverá ser aplicada de forma progressiva e proporcional à ameaça, privilegiando, assim, os Princípios da Necessidade e da Proporcionalidade, cabendo destaque ao uso preferencial de armamento não letal.

Quanto à transparência das ações, prevê a RE que, sempre que possível, deverá ser filmada e fotografada as ações realizadas para permitir a identificação dos oponentes e, principalmente, para a comprovação do correto procedimento da tropa.

O preparo da fração empregada é feito com exaustivo treinamento e adequando os procedimentos a cada tipo de missão e incidente com o qual a tropa se deparará, como cumprimento de mandado de busca e apreensão; repressão ao crime comum ou de natureza militar; reação à manifestação popular; e reação a ataque direto contra a tropa, tudo devendo

ser observado o respeito à dignidade do ser humano, evitando tratamento degradante que venham a submeter o APOP à situação vexatória.

As regras para a utilização da força deixam clara a vedação para que qualquer operação seja executada com um homem isolado, devendo, sempre, ser levada a termo por frações constituídas. Como estratégia de minimizar os resultados não desejados é previsto que, em todas as ocasiões, antecedendo o emprego da força, a tropa deva usar, ao máximo, medidas de dissuasão, mostrando a firme determinação em cumprir a missão, **mas reservando um espaço que permita ao APOP optar por uma saída sem que haja necessidade do uso da força.** Nesse ponto, cabe exemplificar com as imagens amplamente divulgadas pela imprensa da fuga pela mata dos integrantes de facções criminosas na Vila Cruzeiro, quando do avanço das tropas federais no Complexo do Alemão, em 2010, evitando-se, assim, um confronto de resultados inimagináveis. E, como exemplo do que não deve ser executado, o triste episódio do confronto entre militantes do Movimento dos Sem-Terra (MST) com a Polícia Militar do Pará, conhecido como o “Massacre de Eldorado dos Carajás”, ocorrido em 1996, onde o cerco policial desastroso ocasionou a morte de 19 membros do MST.

Em todas as situações, seguindo os Princípios da Necessidade e da Proporcionalidade, o uso escalonado da força deverá observar as seguintes sequências de ações: alertar verbalmente, empregando autofalantes, se for o caso; negociar; realizar demonstrações de força, priorizando o Princípio da Massa; empregar formações de controle de distúrbios; usar armas de baixa letalidade (jatos d’água e lançamento de granadas de gás de efeito irritante ou efeito moral); disparar com munição especial (projétil de borracha); utilizar dispositivos elétricos incapacitantes; e usar arma letal. Por fim, o alerta de que deverá ser empregada, sempre, a força mínima, caso contrário a ação caracterizará excesso ou abuso de poder, sujeitando os executores e mandantes a responderem nas esferas cível, administrativa e penal.

Quanto ao emprego de munição real, prevê o normativo que somente poderá ser feito como último recurso para a proteção individual dos integrantes da Força de Pacificação, das instalações sob responsabilidade desta Força e dos indivíduos e/ou bens colocados sob a sua custódia e **diante de ameaça concreta por parte de oponentes** (destacamos). Nota-se a observância ao Princípio da Limitação.

O armamento utilizado pela fração deve se manter alimentado e travado, sendo que, na hipótese de haver necessidade de uso de munição real, a ação deverá ser executada de forma escalonada, com tiros de advertência e buscar ferir e não matar o oponente, direcionando os tiros para os membros inferiores, visando incapacita-lo, ou para o motor/pneu do veículo.

Dispõe, ainda, que a Fração deverá ter a preocupação de poupar a vida do oponente, atingindo-o em parte do corpo com menor risco de morte (membros inferiores).

Cabe repisar que a morte do oponente não consta como objetivo militar a ser atingido.

As regras para utilização da força pela fração empregada exigem a determinação explícita dos Comandantes de Fração, mediante a observância dos preceitos legais, enfatizados pela proporcionalidade à agressão, e se justificam para: autodefesa contra ataques diretos ou ameaças concretas a sua integridade física ou de inocentes; evitar ser desarmada ou capturada; impedir furto de patrimônio público; manter posição importante para o cumprimento da missão; e evitar atos hostis que pudessem impedir o cumprimento da missão.

Rezou, ainda, a RE que o planejamento e a execução das ações deveriam privilegiar a menor intervenção possível na rotina diária da população, não devendo a Força de Pacificação representar mais riscos para a população do que os APOP.

Quando inevitável o emprego das armas (não letais ou letais), ao integrante da Força de Pacificação era exigido considerar, sob o enfoque da segurança e preservação, três grupos de pessoas, na seguinte ordem decrescente de prioridade: a população em geral; a sua pessoa e sua tropa; e a força adversa. Vê-se no normativo a preocupação com os Princípios da Humanidade e o da Distinção, a dar prioridade aos civis não envolvidos no conflito.

A preocupação com os idosos, gestantes, crianças e portadores de deficiência é demonstrada pela vedação, inclusive, do uso de armamento não letal (granadas de gás, tonfas ou cassetetes), mesmo quando se confundirem com uma turba de oponentes e desde que não estejam armados. Aqui se verifica a observância às garantias impostas aos civis não envolvidos no conflito, contidas no artigo 4º do Protocolo II Adicional, já mencionado.

Tais procedimentos se assemelham nas diversas operações caracterizadas como GLO, sendo que cada uma das missões é merecedora de regras de engajamento específicas, em complemento às regras gerais, nas quais são antevistas situações detectadas em cenários prospectivos, para a fixação dos parâmetros das ações correspondentes e graduação do emprego da força, como, por exemplo, resposta a sinais de insatisfação; constatação de APOP portador de armas e explosivos; revista de suspeito; agressão por parte de APOP desarmado; agressão por APOP armado; ato ameaçador contra a tropa; constatação de existência de feridos e mortos; prisão e apreensão; abordagem de menor na prática de ilícitos. Consta, ainda, a orientação de que não é legítimo o uso de arma de fogo contra pessoas desarmadas em fuga, que não representem risco imediato, ou contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a

terceiros. Em todas as hipóteses, há a respectiva previsão da ação correspondente com os seus limites previamente fixados.

As regras de engajamento dispõem, ainda, que as medidas de atendimento médico e primeiros socorros devem ser prestados a todas as pessoas que se encontrarem feridas, independente do lado a que pertençam, dispositivo este em perfeita harmonia com os tratados internacionais de proteção a feridos firmados pelo Brasil e, por consequência, com o Princípio da Humanidade.

Com as Regras de Engajamento da Operação Rio de Janeiro não foi diferente⁴⁹. Os mesmos preceitos constantes na RE da Operação São Francisco foram estabelecidos, com destaque ao uso proporcional e escalonado da força; uso de algemas; as situações de legítima defesa própria e de terceiros; emprego prioritário de força não letal; no caso de utilização de arma letal, acrescentou, para as ações na Intervenção Federal, a limitação ao calibre do armamento a ser utilizado, não podendo exceder o de 7.62mm ou .30, levando em conta que as ações seriam desenvolvidas em área habitada, minimizando, assim, os efeitos colaterais e demonstrando perfeita harmonia com o Princípio da Limitação.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019) procurou abordar a tensão entre, de um lado, as operações militares em áreas de favelas e bairros populares, que visavam reduzir a criminalidade e, de outro, a defesa dos direitos fundamentais da população afetada. É de se observar que a metodologia do estudo se pautou na leitura diária das notícias veiculadas pela imprensa e nas informações públicas divulgadas por organizações (nacionais e internacionais) de proteção aos direitos humanos, organizações não governamentais, coletivos ativistas e núcleos de pesquisa, uma vez que, segundo o IPEA, as Forças Armadas, no que diz respeito às ações da Intervenção, não possuía canais próprios para divulgar informação, nem protocolos para a prestação de contas sobre a sua atuação na área de segurança pública.

Destarte, em se tratando de operação militar, a obviedade da manutenção do elemento surpresa impede a antecipação dos passos das missões a serem executadas pelos agentes estatais, razão pela qual as regras de engajamento relativas às situações específicas não podem cair no domínio público, sem prejuízo, é claro, do *accountability* exigido pelo Princípio da Transparência, relativamente aos atos praticados pelos agentes públicos.

Convém destacar que o estudo feito pelo IPEA reconhece que as Operações de Garantia da Lei e da Ordem se encontram inseridas nas atribuições das Forças Armadas, conforme Lei Complementar nº 97/1999, “nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de

⁴⁹ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Regras de Engajamento da Operação Rio de Janeiro**. Anexo B1 à Diretriz Ministerial nº 16, de 21 jul. 2017, classificado como documento reservado de acesso restrito.

segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem” e “concedem provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade, após o reconhecimento formal desta situação pelo Poder Executivo federal ou estadual (IPEA, 2019, p. 11).

O levantamento do IPEA aponta como uma das primeiras violações a direito humano da comunidade civil diretamente afetada, o cadastramento de moradores pelas Forças Armadas, durante as operações nessas comunidades. Segundo a denúncia, a partir de 23 de fevereiro de 2018, os habitantes daquela localidade só eram autorizados a deixar as suas regiões, após passarem pelo “cadastramento das Forças Armadas”. Pontos de identificação foram montados em diversas saídas das comunidades e, nestes locais, os moradores eram fotografados, assim como o seu documento de identificação, após o que era verificado se o cidadão possuía anotação criminal. A Defensoria Pública da União recomendou que não se impusessem barreiras à livre circulação dos moradores das comunidades carentes cariocas, como também que não fosse efetuado registro fotográfico da imagem dos cidadãos ou de seus respectivos documentos de identificação (IPEA, 2019).

Como demonstrado durante todo o estudo, o Direito Internacional Humanitário exige a obediência ao Princípio da Distinção, o que implica em que o Estado tenha a capacidade de identificar os alvos da medida de contenção da violência, no objetivo inafastável de proteger a população não envolvida nas hostilidades.

A identificação dos atores envolvidos nos conflitos, portanto, é fundamental para minimizar os efeitos das operações militares (e policiais) em áreas contaminadas pelo crime, ainda mais quando a população civil é transformada em escudo nesses confrontos assimétricos, conforme registrado na análise do panorama da violência no País, passando os atores envolvidos nas hostilidades a se misturarem dentro da comunidade, sempre que necessário, a fim de dificultar as ações repressivas do Estado, dando tempo à (re)organização de novas empreitadas e ataques ao patrimônio e à vida da sociedade civil. Nesse ponto, é bom ressaltar que, para os membros das Forças regulares (Exército, Marinha e Aeronáutica) é defeso empreender ações em GLO descaracterizados, devendo as missões serem ostensivamente cumpridas, o que facilita o reconhecimento dos atores estatais pela população direta e indiretamente envolvida na contenda.

Assim, embora o poder de polícia conferido pela Lei Complementar nº 97/2009 aos agentes estatais empregados no restabelecimento da ordem social, autorize a identificação dos atores envolvidos na situação de anormalidade, tal atribuição deve ser exercida dentro dos limites legais e no estrito cumprimento das regras de engajamento, não perdendo de vista a

afetação mínima à rotina e a garantia da dignidade das pessoas afetadas pela medida excepcional.

O mesmo entendimento deve ser levado em consideração no que pertine a eventual cumprimento de ordens judiciais de busca e apreensão, previsto nas RE, devendo ser executado dentro do parâmetro de legalidade fixado nas normas processuais penais vigentes, uma vez que tais medidas representam exceção legal à plenitude do direito à propriedade e à intimidade. Qualquer ação fora dos limites legais contidos na ordem judicial merecerão a atuação dos órgãos de controle e do Poder Judiciário.

Nas regras específicas das Operações São Francisco e Rio de Janeiro consta definido como ato ameaçador a imposição de bloqueios, por pessoas ou veículos, como obstáculos à operação. Assim, a desobstrução de vias, com uso de maquinários de engenharia, cumpre o dever do Estado de garantir a ampla circulação dos moradores, o livre exercício do comércio legal, o livre acesso das instituições legitimadas pelo Estado aos logradouros públicos e constitui serviço à comunidade, pois é inegável que as indigitadas barricadas são estrategicamente montadas nos acessos principais das vias das favelas, no intuito único do controle territorial e do comércio ilícitos pelos grupos armados ilegítimos.

De acordo com as regras de engajamento, o avanço territorial das operações militares mira, exclusivamente, os objetivos militares (LC nº 97/99, art. 7º, § 7º). O uso da força letal é, como visto, exceção à regra e rege-se por comandos de obediência restrita, sendo que, no rigor das operações militares, o tiro fatal deve ser evitado a todo custo em respeito à vida, em primeiro lugar e, em plano não menos importante, por não interessar à estratégia da operação.

Enfim, no conteúdo das Regras de Engajamento que foram utilizadas como parâmetro para o estudo não se vislumbram violações a direitos fundamentais nas ações previstas nos protocolos de atuação das Forças Federais. Obviamente que, caso as missões não sejam cumpridas dentro dos rígidos limites comportamentais fixados na RE respectiva, as ações perderam a sua legitimidade, ficando os seus autores sujeitos ao controle social dos organismos de proteção dos direitos humanos e, por consequência, ao peso da espada do Poder Judiciário.

Em reforço à constatação da constitucionalidade das normas de condutas estabelecidas nas regras de engajamento, cabe o registro do baixo quórum de judicializações das ações cometidas pelos atores estatais envolvidos na Operação de GLO⁵⁰ de maior repercussão e durabilidade já ocorrida no Brasil, pós redemocratização.

⁵⁰ MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ofício nº 48-Asse Ap As Jurd**, 1ª Divisão de Exército, datado de 3 abr. 2019.

A violência urbana é uma realidade que merece toda a atenção das políticas públicas. A estabilidade social, por intermédio da garantia do Direito à Paz, é o primeiro passo para a implementação de qualquer estratégia que busque diminuir o abismo social existente nas comunidades mais carentes, sendo elas as principais afetadas pelo domínio territorial de organismos ilegítimos, que se expandem pela imposição do medo e do silêncio. Tais situações, cada vez mais corriqueiras, exigem um arcabouço normativo capaz de restabelecer a ordem e a tranquilidade social.

Ao tecer suas ideias sobre a Segurança Pública, Coutinho (2010) ressalta a necessidade de condições mínimas para o combate – por ser necessário – à criminalidade que aí está e é uma realidade. Inicia afirmando a premência de um aparelhamento adequado das organizações (instituições) destinadas a esse combate, apontando duas direções: 1ª) condições pessoais mínimas, com salários e soldos adequados e treinamento ininterrupto, inclusive para formar uma cultura de proteção aos Direitos Humanos, afastando a ideia generalizada de que as Polícias são inimigas do Povo; e 2ª) condições materiais mínimas, com instrumentos tecnológicos adequados a uma imprescindível profissionalização do aparato policial.

O que se observa na análise da compatibilidade das Regras de Engajamento que nortearam as principais e mais recentes operações envolvendo as Forças Armadas no controle da criminalidade urbana é o estreito respeito aos Princípios da Humanidade, da Necessidade, da Proporcionalidade, da Distinção e da Limitação, norteadores do Direito Internacional Humanitário. Qualquer ato que enverede em sentido oposto a estas premissas deve merecer a resposta estatal compatível com a violação cometida.

Para sedimentar a compatibilidade da RE com os preceitos humanitários, a Portaria Normativa nº 916/MD, de 13 de junho de 2008, do Ministério da Defesa, aprovou a Diretriz para a Difusão e Implementação do DICA nas Forças Armadas, tendo gerado como fruto o Manual MD34-M-031ª Edição/2011, como importante instrumento legal de difusão, de estudo e de consulta do DICA para as Forças Armadas brasileiras, nas diversas situações previstas de emprego conjunto, de atuação na garantia da lei e da ordem, de apoio ao combate a delitos transfronteiriços e ambientais, de participação nas atividades relacionadas com a defesa civil, de atuação em operações de manutenção da paz e de outras atividades inerentes ao emprego constitucional das Forças Armadas (CAVALCANTI, 2014).

Neste estudo, procurou-se traçar um caminho legítimo para o controle da violência extrema, no que diz respeito aos mecanismos constitucionais à disposição do Estado, sem, contudo, olvidar a garantia do mínimo existencial dos direitos fundamentais reconhecidos à população civil não envolvida nos conflitos.

Todavia, quando circunstâncias extraordinárias e urgentes exigem respostas extraordinárias do Poder Público, num estado de anormalidade social firmado pela necessidade e pela emergência, “o juiz elabora um direito positivo de crise, assim como, em tempos normais, preenche as lacunas do direito” (MATHIOT, 1956, p. 424 apud AGAMBEN, 2020).

CONCLUSÃO

Não se pretende elevar o nível do combate às drogas, em qualquer dimensão, ao reconhecimento de um conflito armado não internacional, mas é necessário compreender a importância e a real dimensão da intensidade da violência encravada nos domínios de grupos armados organizados, a fim de possibilitar a adequada resposta aos autores de violações de direitos fundamentais, sejam estatais ou não estatais, em grau maior do que as decorrentes de ações repressivas ordinárias, cuja aplicação do direito penal interno será suficiente para o restabelecimento da paz social.

A Constituição Federal impõe ao magistrado o dever de apreciar qualquer lesão ou ameaça a direito, mesmo diante de uma lacuna da lei, sendo defeso ao Estado-Juiz silenciar sob tal argumento.

Reconhecer que a “guerra às drogas” merece a mesma atenção que a “guerra contra o terrorismo” seria dar condições a uma prestação jurisdicional mais justa e eficiente à sociedade, mediante instrumentos legítimos e eficazes para fomentar as ações estatais preventivas, repressivas e retributivas. A impossibilidade de definir com clareza as consequências jurídicas dos atos cometidos, durante um estado de anormalidade, visando à proteção da coletividade e do bem comum, não pode ser suficiente para dificultar a prestação jurisdicional.

O uso das Forças Armadas em ambiente interno, no Brasil, é uma realidade que foi incrementada nos governos com viés socialistas, sendo esta mais uma demonstração de que a Constituição Federal e a Democracia não sofrem abalo com esse tipo emprego, muito embora, seja indevida e perigosa a banalização dessa transferência de atribuição pelos entes federativos.

Dessa forma, a partir da tomada de decisão pelo Poder Executivo, cabe ao Poder Judiciário estar em condições de dirimir as contendas decorrentes dessas operações militares em tempo de paz.

A competência do Tribunal Penal Internacional é subsidiária, por essência, em respeito à soberania dos Estados-Parte. Portanto, deve o Brasil tomar as necessárias providências para a internalização efetiva dos princípios balizadores do DIH, bem como promover a adequação legislativa para o enfrentamento desses confrontos assimétricos que dominam, em âmbito global, o início deste século XXI.

É urgente, portanto, a definição, dentro do ordenamento jurídico interno, dos crimes de guerra e contra a humanidade, visando preencher as lacunas legislativas hoje existentes sobre o tema, além da regulação da cooperação com o Tribunal Penal Internacional, dada a possibilidade de aplicação do instituto da “entrega”. Nesse ponto, é importante esclarecer que

não interessa ao Brasil dar margem a essa avocação de julgamento de um nacional pelo TPI, em respeito às garantias individuais sacramentadas no artigo 5º da CF/88, considerando a possibilidade de aplicação de pena perpétua por parte da Corte Internacional. Portanto, deveria ser dado impulso ao estacionado Projeto de Lei nº 4.038/08, junto ao Congresso Nacional.

Não se pode perder de vista que a lacuna legislativa concernente à não inclusão dos grupos armados organizados voltados à criminalidade, de forma expressa, é herança deixada pela inexistência desse tipo de violência, à época da promulgação dos tratados internacionais pós-guerra.

Com relação aos agentes não estatais, evitando-se os erros do passado, a execução da pena imposta a essa categoria criminosa, deve merecer regime diferenciado que não permita que se misturem com prisioneiros comuns, menos adestrados, a fim de evitar tanto o aperfeiçoamento das táticas de combate quanto o recrutamento dentro do ambiente de cárcere, situação que incrementa a violência que vigora nos presídios destinados a condenados perigosos.

A ideia mais eficiente seria a criminalização específica dessas ações, o que não se espera sequer a médio prazo, dadas as influências maciças dos movimentos sociais e dos organismos de defesa de direitos humanos, além do desapego político ao assunto. Além disso, é necessário se debruçar sobre a definição das situações de conflito armado, assim como sobre os limites objetivos da excludente de ilicitude do estrito cumprimento do dever legal, este último como instrumento limitador das ações estatais.

Não obstante, se as normas de Direito Internacional Humanitário, recepcionadas pelo Estatuto de Roma, foram inseridas no texto constitucional brasileiro, na forma dos §§ 3º e 4º do artigo 5 da Carta Magna e com base no inciso XXXV do mesmo dispositivo constitucional, poderá o Estado-Juiz, na análise do caso concreto, se utilizar das normas do Direito Internacional dos Conflitos Armados para fundamentar uma resposta penal mais adequada às situações de conflito armado não internacional.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2020.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello. Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 180, out.-dez., 2008.

BOBBIO, Norberto. **1909: A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição Política do Império Brasil**. 1824.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1001**, de 21 outubro 1969. Brasília, 1969.

BRASIL. **Decreto nº 4.388**, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 5.015**, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, 2004.

BRASIL. **Decreto-lei no 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, 1940.

BRASIL. **Decreto nº 9.288**, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília, 2018.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro, 2020.

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. Brasília, 2017.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência 2020**. Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10)**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2017.

CARVALHO, Raquel. **Pandemia: regime jurídico extraordinário?** Disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2020/08/12/pandemia-regime-juridico-extraordinario/#_ftn1>. 2020. Acesso em: 10 nov. 2020.

CAVALCANTI, Eduardo Bittencourt. Direito Internacional dos conflitos armados: preparação ética da força terrestre. **Revista Doutrina Militar Terrestre**, n. 5, ano 2, 2014.

CINELLI, Carlos Frederico. **Objetivos militares e ações hostis**. 2018. Disponível em: <www.esg.br>. Acesso em: 7 set. 2020.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Segurança pública e o direito das vítimas. In: David RÚBIO, Sánchez; HERRERA FLORES, Joaquín; CARVALHO, Salo. (Orgs.). **Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

FELTRAN, Gabriel. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Schwarcz, 2019.

FOLHA DE S. PAULO. **Estatuto do PCC prevê rebeliões integradas**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u22521.shtml>>. 2001. Acesso em: 30 ago. 2020.

FURTADO, Emmanuel Teófilo; MENDES, Ana Stela Vieira. Os direitos humanos de 5ª geração enquanto direito à paz e seus reflexos no mundo do trabalho: inércias, avanços e retrocessos na constituição federal e na legislação. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília, 2008.

GARCIA, Emerson. As forças armadas e a garantia da lei e da ordem. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 92, p. 1-20, out. 2008-jan. 2009.

GARRIDO, Rodrigo Grazinoli; MORELL, Ana; AZEVEDO, Silvana Vieira. Forças Armadas na Segurança Pública e a Competência dos Tribunais Militares: possível rompimento democrático. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 4, n. 3, p. 1249-1274, set-dez 2018.

GORRILHAS, Luciano Moreira. **Operações das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem em comunidades cariocas e seus desdobramentos**. Set. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42478/operacoes-das-forcas-armadas-na-garantia-da-lei-e-da-ordem-em-comunidades-cariocas-e-seus-desdobramentos>. Acesso em: 6 set. 2020.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. **Geneva Conventions**. 1949. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions>. Acesso em: 22 nov. 2018.

_____. **Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I and II)**. 1977. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions>. Acesso em: 22 nov. 2018.

_____. **Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar**. 1994. Disponível em: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/san-remo-manual-1994-5tdlgl.htm>. Acesso em: 5 set. 2020.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. Estado de exceção, desobediência civil e desinstituição: por uma leitura democrático-radical do Poder Constituinte. **Revista Direito & Praxis**, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 4, p.43-95, 2016.

MÉDICOS SEM FRONTEIRA. **Guia de fontes em ajuda humanitária: Glossário**. 2016. Disponível em: <<https://guiadefontes.msf.org.br>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

MENDES, Alana Guimarães. A legítima Defesa no pacote anticrime: uma análise a partir do princípio da taxatividade e o *loop* infinito do sistema penal brasileiro. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. **Boletim 317 – Esp. Pacote Anticrime**. 2019. Disponível em <https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6322>. Acesso em 8 Jul. 2021.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. São Paulo: Método, 2009.

PEREIRA, Carlos Frederico de Oliveira. **Gangues territoriais e direito internacional dos conflitos armados**. Curitiba: Juruá, 2016.

PETERKE, Sven; LOPES, Silvia Regina Pontes. Crime organizado e legislação brasileira à luz da Convenção de Palermo: algumas observações críticas. **Verba Juris**, ano 7, n. 7, jan./dez. 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2019.

QUEIROZ, Paulo. **A propósito da entrega e extradição no direito pela internacional**. 2008. Disponível em: <<https://www.pauloqueiroz.net/a-proposito-da-entrega-e-extradicao-no-direito-penal-internacional>>. Acesso em: 5 set. 2020.

REPÚBLICA DO PERU. **Decreto Legislativo nº 1095, de 1 set 2010**. Disponível em: <[www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/4E2FCC17050A1136052577910065602D/\\$FILE/DECR_LEGISLATIVO_PR_1095.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/4E2FCC17050A1136052577910065602D/$FILE/DECR_LEGISLATIVO_PR_1095.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2019.

SOUZA, Danigui Renigui Martins. Estado de exceção: Giorgio Agamben entre Walter Benjamin e Carl Schmitt. **Princípios Revista de Filosofia**. 2018.

WAGNER, Carlos. **PCC e CV miram o espólio das FARC**. 2017. Disponível em: www.defesanet.com.br/pcc/noticia/24477/PCC-e-CV-Miram-o-Espolio-das-FARC/. Acesso em: 30 ago. 2020.

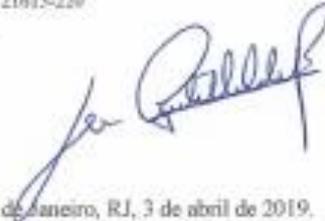
ANEXO

OFÍCIO Nº 48-ASSE AP AS JURD, 1ª DIVISÃO DE EXÉRCITO E SEUS ANEXOS



MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
1ª DIVISÃO DE EXÉRCITO
(1ª Divisão de Infantaria Expedicionária / 1943)
DIVISÃO MASCARENHAS DE MORAES
Avenida Duque de Caxias Nº 1965 - RIO DE JANEIRO (RJ) - CEP 21615-220
FONE 3847-7800 - E-mail: cmdo1do@1de.ab.mil.br

Ofício nº 48-Asse Ap As Jurd/1ªDE
EB: 64277,001108/2019-71
URGENTÍSSIMO


Rio de Janeiro, RJ, 3 de abril de 2019.

A Sua Excelência a Senhora
Doutora Flávia Ximenes
Juíza Federal da Justiça Militar da 7ª Circunscrição Judiciária Militar
Avenida Alfredo Lisboa, 173 - Bairro do Recife
50030-150 Recife - Pernambuco

Assunto: Ofício Nr 1361747 - Intervenção Federal no Rio de Janeiro - Dados Estatísticos

Senhora Juíza Federal da Justiça Militar da 7ª Circunscrição Judiciária Militar

1. Versa o presente expediente acerca de solicitação de dados sobre o quantitativo de procedimentos investigatórios instaurados durante o período de intervenção federal no Rio de Janeiro, tanto com remessa à Justiça Militar da União quanto com envio à Justiça Comum, conforme Ofício Nr 1361747, de 18 MAR 19.
2. Do acima exposto, este Grande Comando Operacional (G Cndo Op) informa que foram instaurados 59 (cinquenta e nove) Inquiritos Policiais Militares e 18 (dezoito) ~~Autos de Inquirito com Fls. anexas~~, conforme tabelas que seguem anexas.
3. Informo ainda que, os dados das ocorrências registradas durante a Intervenção Federal, indicando a natureza dos ilícitos, em tese, praticados por civis contra os agentes estatais (FFAA), como também as investigações criminais instauradas contra os agentes federais, no exercício do seu dever funcional, constam nas tabelas que seguem ~~anexas~~.
4. Esta Divisão de Exército ressalta que os delitos penais militares são relativos à ~~missão do~~ Comando Conjunto, e não dos Órgãos de Segurança Pública.
5. Este G Cndo Op informa também que, durante o período de Intervenção Federal ocorreu a morte de 49 agentes perturbadores da ~~ordem pública (AROP), sendo 22 o número de AROP neutralizados pelas~~ FFAA; que ocorreu a morte de 5 militares do Exército Brasileiro; que não houve óbito de civil não envolvido com o conflito.
6. Por fim, este Comando Divisionário aproveita a oportunidade para encaminhar a V Exa o folder com os indicadores finais da Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

Respeitosamente,

<http://10.1.76.18/sped/protocolo/redacao/eb/RedigirOficioAction...>



General de Divisão ANTONIO MANOEL DE BARROS
Comandante da 1ª Divisão de Exército e Cu da Vila Militar

**"CENTENÁRIO DA MISSÃO MILITAR FRANCESA NO BRASIL, 1919/1940:
VETOR DE PROFISSIONALIZAÇÃO EM NOSSO EXÉRCITO"**

Nr Ordem	Data do Fato	Objeto do APF	Número do Processo na Justiça Militar
1	17/06/2018	Desobediência e Resistência	7000226-33.2018.7.01.0001
2	21/06/2018	Desacato	7000254-88.2018.7.01.0001
3	09/07/2018	Desrespeito a Superior e Tentativa de Lesão Corporal	7000315-03.2018.7.01.0001
4	18/08/2018	Tentativa de Homicídio	7000540-76.2018.7.01.0001
5	20/08/2018	Tentativa de Homicídio	7000550-23.2018.7.01.0001
6	20/08/2018	Tentativa de Furtivo	7000548-53.2018.7.01.0001
7	20/08/2018	Tentativa de Homicídio	7000549-38.2018.7.01.0001
8	07/09/2018	Desobediência e Resistência	7000638-91.2018.7.01.0001
9	10/09/2018	Tentativa de Homicídio	7000756-37.2018.7.01.0001
10	27/09/2018	Desacato, Desobediência e Lesão Corporal	7000775-74.2018.7.01.0001
11	23/10/2018	Desacato	7000816-10.2018.7.01.0001
12	30/10/2018	Desacato e Desobediência	7000848-15.2018.7.01.0001
13	02/11/2018	Tentativa de Homicídio	7000864-66.2018.7.01.0001
14	21/11/2018	Resistência/Acuso Calunioso	7000931-31.2018.7.01.0001
15	06/12/2018	Resistência e Desacato	7001024-91.2018.7.01.0001
16	06/12/2018	Tentativa de Homicídio	7001025-76.2018.7.01.0001
17	18/12/2018	Resistência mediante ameaça	7001098-48.2018.7.01.0001
18	23/12/2018	Desacato e Desobediência	7001130-53.2018.7.01.0001

Nº Ordem	Data do Fato	Nº da Portaria/ Data de Instauração	Objeto do IPM	Número do Processo na Justiça Militar
1	08/05/2018	Port 003 - 21ª GAC de 09 MAIO 18	Veículo apreendido em Bombar Luzel PBCA, gravado no 215GAC	700039-67.2018.7.01.0001
2	14/05/2018	Port 003 - 20ª BI Pqst de 14 MAIO 18	No noite de 7 MAI 18 durante realização de patrulhamento na Vila Kennedy a tropa foi apreendida por dois jovens sem tendos ou presos	700034-5-75.2018.7.01.0001
3	12/05/2018	Port 15 - Sect de 16 MAI 18	Incêndio ocorrido no PROCV da Vila M Par	700013-24-44.2018.7.01.0001
4	18/05/2018	Portaria Nr 002-IPM	Disparo de arma de fogo contra o motorista de Comandante do 215 GAC quando retornava do IPM destino aos oficiais.	700004-0-27.2018.7.01.0001
5	06/06/2018	Port 031 - 8ª GAC Pqst de 06 JUN 18	Disparos de arma de fogo realizados contra a tropa ocorrido na Operação Furção LXVI, em 28 de mai de 2018	700005-3-84.2018.7.01.0001
6	07/06/2018	Port 003 - 1ª BPE de 7 JUN 18	Durante a seleção de escola motorizada na data de 07/06/2018 ocorreu acidente envolvendo o soldado RUIZ, sendo ocorrido o extravio de seu arma recorta.	700006-2-19.2018.7.01.0001
7	13/06/2018	Port 003 - 2ª RCG de 13 JUN 18	APCP efetuou disparos contra a tropa do 2ª RCG na comunidade conhecida como "Vila Windsor" tendo resultado em confronto armado	700015-63.2018.7.01.0001
8	14/06/2018	Portaria Nr 003-IPM	Apreensão de celular em posse de preso à disposição da Justiça Criminal do Estado do Rio de Janeiro na cela do 215 GAC	70001508-09.2018.7.01.0001
9	14/06/2018	Portaria Nr 004-IPM	Celso de Vitoria assistir que resultou sendo comparecer em reuniões que estavam sendo transportadas pela	7000457-40.2018.7.01.0001
10	15/06/2018	Port 001 - Crda BI Pqst de 15 JUN 18	No curso de patrulhamento durante a Op Fur LXVIII, elementos do 21ª BI Pqst elevaram civil durante perseguição na região de conhecida de "Vila Windsor".	7000263-52.2018.7.01.0001
11	18/06/2018	Portaria Nr 008-CGJ de 17 JUN 18	Disparo acidental efetuado pelo S/D Alizon Jermann na Siba em 18/06/18	7000044-50.2018.7.01.0001

12	28/06/2018	Port 001 - EMI Edifício de 28 JUN 18	Confronto entre militares do FICP e grupo sa consusgado do Batalhão Mucuri, tendo um ACPQ tendo sido socorrido, vindo a óbito no hospital.	70000523-25.2018.7.03.0001
13	22/06/2018	Port 001 - CQ de 30 JUN 18	Confronto entre militares da força - entre os Tardetes e agremios pertencentes do ordenamento, durante ações de fiscalização de estado.	70000729-54.2018.7.03.0001
14	18/06/2018	Port 000 - CQ de 05 JUL 18	Suporte ao envio de militares civis.	70000728-02.2018.7.03.0001
15	08/07/2018	Port 003 - CQ de 9 JUL 18	Militar ferido por arma de fogo durante operação na Rua Arco do Rio, 2.º andar.	70000729-98.2018.7.03.0001
16	12/07/2018	Port 004 - CQ de 13 JUL 18	Confronto entre militares de tropas regulares e irregulares. Civil ferido por arma de fogo durante o saque em São Gonçalo.	70000728-06.2018.7.03.0001
17	24/07/2018	Port 125 - Correio de 16 JUL 18	Ajurar fatos envolvendo o incidente entre civil e militares da Marinha na madrugada do dia 18 Jul 18, durante operação na Baía da Ilha de Itajaí, ocasião em que o indivíduo sofreu ferimentos em decorrência de disparos de arma de fogo (estilete).	70000986-28.2018.7.03.0001
18	18/07/2018	Port 001 - EMI/ST de 18 JUL 18	Ajurar circunstâncias em que ocorreu lesão corporal contra integrante de tropas em patulamento [RAF] no Cade de Deus.	70000651-22.2018.7.03.0001
19	18/07/2018	Port 005 - EMI/ST de 18 JUL 18	Ajurar as circunstâncias do obito de ACPQ em confronto com policiais de 21ª GAC em São Gonçalo - RJ.	70000671-58.2018.7.03.0001
20	25/07/2018	Port 001 - EMI/ST de 25 JUL 18	Ajurar as circunstâncias relativas ao acidente de Via Maraval da FAL, ocorrido em 13 Jul 18 às 08:15, na Estrada do Galvão, Ilha do Governador, causando ferimentos aos seus ocupantes e danos ao veículo.	
21	26/07/2018	Port 005 - CQ de 27 JUL 18	Ajurar as circunstâncias em que ocorreu o roubo a uma viatura administrativa do EB em Maricá/Humani.	70001050-81.2018.7.03.0001
22	07/08/2018	Port 003 - EMI/ST de 08 Ago 18	Óbito de ACPQ em confronto com o 20 GAC na Vila Vênus.	70000580-58.2018.7.03.0001
23	08/08/2018	Port 001 - EMI/ST de 09 Ago 18	Convenção feita por civil de suspeita lesão corporal por parte da tropa ocorrida em 20 de julho de 2018.	70000679-35.2018.7.03.0001

24	12/08/2018	- Portaria nº147/COM SEC, de 6 Ago 18	-	Assessorato de 2 estradas BRSC Projeto em 12 Ago 18 no Lote Ananias, sítio São da Tijera, sede e terreno do patrimônio do IAN no Complexo do IAN	70000776, 28.2018.7.01.0001
25	26/08/2018	- Portaria nº 205/2018, de 26 Ago 18	- Portaria nº 205/2018, de 26 Ago 18	Óbito de 3 APQP no Morro do Cambaú, no Complexo da Pôrta em 20 Ago 18	70000041, 28.2018.7.01.0001
26	26/08/2018	- Portaria nº 021/PM-AMM, de 26 Ago 18	- Portaria nº 021/PM-AMM, de 26 Ago 18	Óbito de militar do 25º DI, 24 João Victor da Silva	70000715, 25.2018.7.01.0001
27	26/08/2018	- Portaria nº 003/PM-AMM, de 26 Ago 18	- Portaria nº 003/PM-AMM, de 26 Ago 18	Óbito de 03 APQP	70000883, 25.2018.7.01.0001
28	26/08/2018	- Portaria nº 03/2018, de 26 Ago 18	- Portaria nº 03/2018, de 26 Ago 18	Falecimento do CB Tábata de Oliveira Santos e SD Marcia Vinícius Vieira Ribeiro durante operação de patrulhamento no Morro do Jussarembito, Tomaz Coelho em 20/08/18	70000882, 27.2018.7.01.0001
29	26/08/2018	- Portaria nº 04/2018, de 26 Ago 18	- Portaria nº 04/2018, de 26 Ago 18	Disparo contra as tropas do 16º BIm (Mz) e 15º RC Mec (Esq) no município de 26/08/18 e morte de 21/08/18 durante a Operação Furacão DVOI na Serra da Malhada	70000833, 46.2018.7.01.0001
30	16/08/2018	- Portaria nº 038-SL-1, de 16 Ago 18	- Portaria nº 038-SL-1, de 16 Ago 18	Disparo acidental de arma de fogo calibre 7,62mm efetuado pelo CB ALONSO MONTESO contra o SD CARLOS ALBERTO MARRETO DA SILVA	70000807, 11.2018.7.01.0001
31	29/08/2018	- Portaria nº 006/PM/21M, de 29 Ago 18	- Portaria nº 006/PM/21M, de 29 Ago 18	Recrutamento de APQP em São Gonçalo	70000859, 04.2018.7.01.0001
32	29/08/2018	- Portaria nº 157/COM SEC, de 29 Ago 18	- Portaria nº 157/COM SEC, de 29 Ago 18	Recrutamento de APQP MZ em São Gonçalo	70000673, 01.2018.7.01.0001
33	21/08/2018	- Portaria nº 010-CCQ, de 21 Ago 18	- Portaria nº 010-CCQ, de 21 Ago 18	Disparo de APQP contra elementos da RT RARFOSO em 22/08/18 na localidade Naveia Dantas	70010027, 46.2018.7.01.0001
34	18/08/2018	- Portaria nº 009, CCQ, de 18 Ago 18	- Portaria nº 009, CCQ, de 18 Ago 18	Disparo e lançamento de explosivos contra elementos da RT RARFOSO em 18/08/18 na Vila Vitória	70000850, 07.2018.7.01.0001
35	24/09/2018	- Portaria nº 024/PM, de 24 Set 18	- Portaria nº 024/PM, de 24 Set 18	Alegação de novos tratos a CIVIL	70000864, 12.2018.7.01.0001
36	15/09/2018	- Portaria nº 126/PM/18, de 15 Set 18	- Portaria nº 126/PM/18, de 15 Set 18	Militar ferido no Alencão - Cap Diego Martins Graça	70000816, 27.2018.7.01.0001
37	15/09/2018	- Portaria nº 080-SL-A, de 15 Out 18	- Portaria nº 080-SL-A, de 15 Out 18	Confronto com APQP norte para tropa do 2º BIm no Morro em 15 SET 18	70010644, 04.2018.7.01.0001
38	01/10/2018	- Portaria nº 022-SL/CCQ, de 01 Out 18	- Portaria nº 022-SL/CCQ, de 01 Out 18	Óbito de APQP em confronto com tropa do 1º BIm em São Gonçalo em 01 Out 18	70011120, 15.2018.7.01.0001
39	08/09/2018	- Portaria nº 006/PM, de 15 Set 18	- Portaria nº 006/PM, de 15 Set 18	Militar do 11º BIm ferido em confronto com APQP em São Gonçalo em 08 SET 18	70009953, 48.2018.7.01.0001
40	02/10/2018	- Portaria nº 022-SL/CCQ, de 02 Out 18	- Portaria nº 022-SL/CCQ, de 02 Out 18	Disparo de arma de fogo por APQP contra o Óbito Tsp Tábata de 29 08 em São Gonçalo	70011136, 66.2018.7.01.0001

41	27/02/2018	Portaria nº 0187/PMA/Decep Ap Au 17.01.001 de 28/09/18		Acidente de voojato com relator sendo	7000046-48-2019.7.01.0001
42	15/12/2018	Portaria nº 020/PMA/Decep Ap Au Jurid. de 14 OUT 18		Ofício nº 03 AFOPs em conformidade com a solicitação em 15 OUT 18	7000102-18-2019.7.01.0001
43	15/12/2018	Portaria nº 020/PMA/Decep Ap Au Jurid. de 14 OUT 18		Introdução do Edital elaborado em patrilhamento em São Gonçalo em 15OUT18	7000011-9-2019.7.01.0001
44	16/01/2018	Portaria nº 047/18-046/52/2185GAC INL de 17 OUT 18		Ativar sendo no Vila Kennedy	7001010-102018.7.01.0001
45	17/02/2018	Portaria nº 179/Conferre, de 18 OUT 18		Ofício de 1 AFOP no Conselho de São Carlos	7001111-47-2018.7.01.0001
46	21/02/2018	Portaria nº 180/Conferre, de 22 OUT 18		Ofício de 1 AFOP no Paróquia-Paróquia	7000088-08-2018.7.01.0001
47	15/10/2018	Portaria nº 022/PMA, de 16 NOV 18		Constituição de relator em operação realizada em 15 OUT 18	7000028-66-2019.7.01.0001
48	20/08/2018	Portaria nº 011, OJ, de 29 OUT 18		Atuação de mais relator por CNB no Conselho de São Desidério de Esporte	7001103-70-2018.7.01.0001
49	00/11/2018	Portaria nº 022-Decep Ap Au Jurid. 07 NOV 18		Ofício entre OJ Marmul e OJ Guarani em São Gonçalo em 07 NOV 18	7000066-76-2019.7.01.0001
50	14/11/2018	Portaria nº 05/2018 das APT/PM, de 29 NOV 18		Ofício de OJ PANGRI que ultrapasou PANGRI em deflora frouca em 14 NOV 18	7000138-58-2019.7.01.0001
51	08/11/2018	Portaria nº 060-SL-4, de 01 NOV 18		Ofício de relator sendo se jogando em frente a vistoria relator em Nova Itaipava em 01 NOV 18	7000018-15-2019.7.01.0001
52	29/10/2018	Portaria nº 003-PMA/1186GAC, de NOV 18		Ofício de uma motocicleta com uma Guarani	
53	22/09/2018	Portaria nº 003-PMA/1186GAC, 22 OUT 18		Ofício entre motocicleta e vistoria do IB na Comunidade do Provetário	7001042-15-2018.7.01.0001
54	30/10/2018	Portaria nº 004-PMA/1186GAC, 08 NOV 18		Ofício de motocicleta com Marmul em São Gonçalo	
55	11/12/2018	Portaria nº 006-SL/CT 04, de 11 DEZ 18		Tentativa de homicídio contra relator e esposa de OJ AFOP na Comunidade Nova	7000333-29-2019.7.01.0001
56	11/12/2018	Portaria nº 221/Conferre, de 14 DEZ 18		Matrícula de inala corporal em Adelaide	7000254-64-2019.7.01.0001
57	11/12/2018	Portaria nº 41/Car Jurid, 17 DEZ 18		Tentativa de homicídio contra a esposa e OJ AFOP sendo que em ofício em Barro Negro	7000078-92-2019.7.01.0001
58	12/12/2018	Portaria nº 60/18 Jurid/ST/STGAC/INL, 12 DEZ 18		Atuação de agente contra relator	7000030-88-2019.7.01.0001
59	05/12/2018	Portaria nº 03/PM-Decep Ap Au Jurid, 20 DEZ 18			