

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (FN) LUCIANO FERREIRA DOS SANTOS

OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM:
a evolução do amparo legal nos últimos 30 anos

Rio de Janeiro

2022

CC (FN) LUCIANO FERREIRA DOS SANTOS

OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM:
a evolução do amparo legal nos últimos 30 anos

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (FN-RM1) HENRIQUE SANTOS

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2022

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser a minha força e torre forte.

À minha amada esposa Aline, pelo amor, compreensão e apoio incondicional.

Aos meus filhos Isaac e Ana Beatriz, por serem a minha maior motivação.

Aos meus pais, Gilberto (*in memoriam*) e Ana Lúcia, serei eternamente grato por todo o esforço e carinho.

Ao Capitão de Mar e Guerra (FN-RM1) Henrique Santos, meu orientador, pela paciência, sugestões e intervenções relevantes e precisas.

À Procuradora de Justiça Militar Dra. Najla Nassif Palma pela disponibilidade e disposição em contribuir para este conteúdo.

RESUMO

O estado do Rio de Janeiro vem apresentando elevados índices de violência e, historicamente, possui sua população menos favorecida submissa a criminosos, que, reiteradamente, cerceiam os cidadãos dos direitos fundamentais, previstos no Art. 5 da CF/88. Nesse contexto, o Estado Democrático, como legítimo detentor do uso da força e responsável por tal garantia constitucional, ao ver seus instrumentos previstos precipuamente para o estabelecimento da Ordem Pública indisponíveis, inexistentes ou insuficientes, recorre ao emprego das Forças Armadas, como último recurso. Frente aos inúmeros acionamentos, contabilizados nos últimos 30 anos, e a inderrogável necessidade de os militares atuarem dentro da legalidade comprova-se, pois, a relevância deste trabalho cujo objetivo é verificar se houve evolução do amparo legal para a imposição da Lei e da Ordem no período compreendido entre 1992 e 2022. Usando o apoio da teoria de Johan Galtung (1990) que desdobra o termo polissêmico "violência", procurou-se desenredar as causas e consequências da violência urbana no estado fluminense e, dessa forma, melhor entender o cenário destes acionamentos. A narrativa fundamenta-se por meio de estudo genealógico e contextual, estudando os aspectos jurídicos da base legal para esta hipótese de emprego, colhendo dados estatísticos providos por um questionário de opinião e entrevistando um operador do direito do Ministério Público Militar. Concluiu-se que: na moldura temporal proposta houve importantes modificações no arcabouço jurídico brasileiro; a regra de engajamento, apesar de não conferir licitude é um instrumento crucial para o incremento da segurança jurídica; e que as deficiências apontadas na aplicação destas regras podem ser solucionadas respeitando as recomendações preventivas emitidas pelo Ministério Público Militar e estudando a adoção de um Manual de Direito Operacional.

Palavras-chave: Garantia da Lei e da Ordem. Regras de Engajamento. Segurança jurídica. Violência urbana. Direito Operacional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABSP – Anuário Brasileiro de Segurança Pública

ACNUDH – Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos

ADA – Amigos dos Amigos

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia-Geral da União

APOP – Agente Perturbador da Ordem Pública

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CHOC-MD – Chefia de Operações Conjuntas do MD

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CMG – Capitão de Mar e Guerra

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CPM – Código Penal Militar

CPPM – Código de Processo Penal Militar

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CV – Comando Vermelho

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)

EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

END – Estratégia Nacional de Defesa

FA – Forças Armadas

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FFE – Força de Fuzileiros da Esquadra

FN – Fuzileiro Naval

GLO – Garantia da Lei e da Ordem

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMPO – Instrumentos de menor poder ofensivo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISP – Instituto de Segurança Pública

JAG – Judge Advocate General's Corps

LC – Lei Complementar

MB – Marinha do Brasil

MD – Ministério da Defesa

MPM – Ministério Público Militar

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

Op GLO – Operação de Garantia da Lei e da Ordem

OSP – Órgão de Segurança Pública

PGJM/MPM – Procuradoria-Geral de Justiça militar do MPM

RE – Regras de Engajamento

SDHDH/MPM – Secretaria de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário do MPM

STF – Supremo Tribunal Federal

STM – Superior Tribunal Militar

TCP – Terceiro Comando Puro

UNODC – Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas

V Alte – Vice-Almirante

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	A VIOLÊNCIA URBANA	11
2.1	CAUSAS DA VIOLÊNCIA URBANA NO RIO DE JANEIRO	15
2.2	CONSEQUÊNCIAS DA VIOLÊNCIA URBANA NO RIO DE JANEIRO	19
3	ASPECTOS JURÍDICOS DO EMPREGO DAS FFAA EM OPERAÇÕES DE GLO	22
3.1	CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	23
3.2	LEI COMPLEMENTAR.....	25
3.3	DECRETO Nº 3.897/2001	28
4	REGRAS DE ENGAJAMENTO	32
5	A GLO SOB A ÓTICA DE UM OPERADOR DO DIREITO.....	45
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS.....	52
	APÊNDICE A – Relatório de Pesquisa de Opinião.....	59
	APÊNDICE B – Entrevista com a Procuradora de Justiça Militar do MPM.....	70
	ANEXO A – Série histórica da taxa de letalidade violenta	87
	ANEXO B - Resumo da evolução constitucional do emprego das FA	88

1 INTRODUÇÃO

Em 2019, a Organização das Nações Unidas (ONU)¹ declarou que 55% da população mundial habita em áreas urbanizadas e que, até 2050, esta proporção deve chegar a 70% (ONU, 2019). No Brasil, cerca de 84% da população vive em centros urbanos (IBGE, 2016), por isso, se faz importante compreender os fenômenos correlatos ao processo de urbanização. Um destes, a violência urbana, representa inúmeros desafios para os formuladores de políticas públicas, agentes de segurança, Forças Armadas (FA) e para a sociedade como um todo.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (ABSP)², recentemente, afirmou que: “O Brasil, que tem uma população que equivale a 2,7% dos habitantes do planeta, respondeu por cerca de 20,5% dos homicídios conhecidos que foram cometidos no planeta em 2020” (LIMA et al., 2022, p.30). Dentre os 26 estados brasileiros e o Distrito federal, o estado do Rio de Janeiro apresenta, de acordo com o Instituto de Segurança Pública (ISP)³, uma taxa de letalidade associada à violência elevada. A violência carioca se concentra, principalmente, nas periferias, e em particular, em comunidades dominadas por grupos ligados ao tráfico de drogas e milicianos, onde estes coagem os locais impondo-os normas.

¹ Organização intergovernamental, com sede em Nova Iorque, criada em 24 de outubro de 1945 para promover a cooperação internacional entre os Estados.

² O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização não-governamental, apartidária, e sem fins lucrativos, que se dedica a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública. A organização é integrada por pesquisadores, cientistas sociais, gestores públicos, policiais federais, civis e militares, operadores da justiça e profissionais de entidades da sociedade civil que juntos contribuem para dar transparência às informações sobre violência e políticas de segurança e encontrar soluções baseadas em evidências.

³ Criado pela Lei nº 3.329/1999, é uma autarquia vinculada diretamente à Secretaria de Estado da Casa Civil. Sua missão é produzir informações e disseminar pesquisas e análises com vistas a influenciar e subsidiar a implementação de políticas públicas de segurança e assegurar a participação social na construção dessas políticas na busca comum pela redução da violência (RIO DE JANEIRO, 1999).

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro⁴, responsável pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, visando retomar o controle de territórios dominados por grupos criminosos armados, melhorar a segurança e garantir a paz nas comunidades, tem os confrontos armados como parte inerente à execução de seu ofício.

Juntando tais informações e analisando, mais detalhadamente, o cenário fluminense, percebe-se que as causas desses altos índices de homicídios e a decorrente sensação de insegurança são, em grande parte, atribuídas aos embates pela disputa territorial entre os diferentes grupos criminosos e ao uso da força policial.

O aumento progressivo da crise na segurança pública no Rio de Janeiro, consubstanciado, notadamente, pelos índices de violência, acaba por revelar a submissão da população carente aos criminosos, que, reiteradamente, têm os seus direitos fundamentais previstos no Art. 5 da CF/88 cerceados.

Nesse contexto, o Estado Democrático, como legítimo detentor da força, assume papel crucial no controle dos índices citados visando a garantia dos direitos e garantias fundamentais e por consequência da Ordem Pública. Entretanto, os instrumentos previstos precipuamente para esta finalidade podem estar indisponíveis, inexistentes ou insuficientes e, neste momento, as Forças Armadas pautadas, inarredavelmente, no aparato normativo podem ser acionadas como última ratio.

Em particular, nos últimos anos, o Rio de Janeiro foi anfitrião das principais Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) destinadas, basicamente, ao combate à violência e ao crime organizado: Arcanjo (novembro de 2010 a julho de 2012), São Francisco

⁴ A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, organizada como Secretaria de Estado por meio do Decreto nº 46.600, de 20 de março de 2019, tem a função constitucional de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, sendo uma de suas forças militares de segurança pública e defesa social (RIO DE JANEIRO, 2019).

(abril de 2014 a junho de 2015), Carioca (14 a 22 de fevereiro de 2017) e Furacão (28 de julho de 2017 a 31 de dezembro de 2018)⁵.

Adotando por base tal cenário, o trabalho possui o propósito de verificar se houve evolução do amparo legal para a imposição da Lei e da Ordem no período compreendido entre 1992 e 2022.

O objeto de estudo, além de obedecer a moldura temporal estabelecida, será limitado às operações classificadas pelo Ministério da Defesa (MD) como violência urbana, por serem diretamente relacionadas ao uso da força. Visando observar o desenvolvimento do arcabouço jurídico e normativo no intervalo proposto, o desenho de pesquisa a ser utilizado será o da genealogia combinado com o contextual, utilizando-se de pesquisa documental, apuração de questionário de opinião e de entrevista individual. Ao término deste estudo, pretende-se responder ao seguinte questionamento: nos últimos 30 anos, houve alguma evolução no aparato normativo, sobretudo relacionado ao uso da força, no âmbito das Operações de Garantia da lei e da Ordem?

De forma a alcançar tal objetivo, o presente estruturou-se em seis capítulos, dentre os quais esta introdução. O capítulo dois apresentará a teoria galtungiana que deslindará o fenômeno da violência, simplificando o entendimento das causas e das consequências dessa manifestação no estado do Rio de Janeiro.

O capítulo três destinar-se-á ao estudo dos aspectos jurídicos da base legal para esta hipótese de emprego, a saber: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88); a Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999 (LC 97/99); e o Decreto no 3.897, de 24 de agosto de 2001.

⁵ Serão abordadas e detalhadas mais profundamente no desenvolvimento do presente estudo.

O capítulo quatro analisará a crescente importância dada ao instrumento acessório – “Regras de Engajamento”. Para tal, a pesquisa documental aditada pelos dados estatísticos providos pelo questionário de opinião, a ser realizado no âmbito da Marinha do Brasil (MB), buscará confirmar o valor desta prática e apontar eventuais deficiências observadas.

Em face de a emenda constitucional 45/2004 ter incluído compromissos relacionados a matéria Direitos humanos na Carta Maior e, no período delimitado, terem sido promulgados diversos decretos determinando o cumprimento de atos internacionais capazes de influir na escrituração das regras de engajamento, o capítulo cinco, por meio de entrevista individual a ser realizada com a Procuradora de Justiça Militar Najla Nassif Palma, operadora do direito do Ministério Público Militar (MPM), ensejará clarificar o efeito dessas inclusões e examinar o objeto através da ótica de uma pessoa incumbida de salvaguardar o ordenamento jurídico e de fiscalizar a atuação das Forças Armadas.

Isso posto, no capítulo seis, com base nos conhecimentos desenvolvidos nos capítulos anteriores, serão emitidas as considerações finais e, nesta ocasião, buscar-se-á responder ao questionamento proposto nesta introdução.

2 A VIOLÊNCIA URBANA

Ao examinar as séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta⁶ do estado do Rio de Janeiro (ANEXO A), nota-se que o uso da violência letal é documentadamente elevado e teve seu ápice em meados da década de 1990, chegando a taxa de 64,8 por 100 mil habitantes. Após esse interregno as taxas decaíram, todavia, permaneceram demasiadas elevadas.

Os altos índices combinados com o efeito midiático, normalmente, geram o recrudescimento da sensação de insegurança e de um mal-estar coletivo (CHESNAIS, 1999), o que corrobora o agravamento de uma situação de crise na segurança pública. Quando a escalada da violência evidencia o esgotamento dos meios e recursos convencionais de segurança do estado, previstos no Art. 144 da CF/88⁷, justifica-se o emprego de uma força mais expressiva, resultando no acionamento de uma Operação de GLO (ARAÚJO, 2020).

O termo violência é de natureza polissêmica, portanto, para a análise deste fenômeno, utilizaremos a definição proposta pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em seu primeiro Relatório mundial sobre violência e saúde:

“Uso intencional da força ou poder em uma forma de ameaça ou efetivamente, contra si mesmo, outra pessoa ou grupo ou comunidade, que ocasiona ou tem grandes probabilidades de ocasionar lesão, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações” (OMS, 2002, p.5).

O pesquisador Johan Galtung⁸ (1990, p.294) esmiuça a violência em três camadas: direta, estrutural e cultural, dando corpo a sua teoria do “Triângulo da Violência”. Sob a ótica

⁶ Letalidade violenta corresponde ao somatório dos seguintes títulos: homicídio doloso, roubo seguido de morte (latrocínio), lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção de agente do Estado (ISP, 2021).

⁷ Polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; e polícias penais federal, estaduais e distrital (Art. 144 da CF/88).

⁸ Nascido em 1930, o Doutor em Matemática e Sociologia norueguês Johan Galtung é um dos principais teóricos da área de Estudos sobre Paz e Conflitos e cofundador do Instituto de Pesquisas de Paz de Oslo.

galtungiana as três camadas deste triângulo são interdependentes, e conservam e retroalimentam, holisticamente, o fenômeno da violência.

Dentre as camadas listadas pelo teórico, a da violência direta implica em ação agressiva das partes envolvidas no processo violento, sendo a única considerada visível, uma vez que é física ou verbalmente identificável. Por conta disso, ela se manifesta por meio do comportamento humano e sempre há um ator a ser responsabilizado por tal ação (GALTUNG, 1990, p. 291).

A violência estrutural está intimamente relacionada à injustiça social⁹, visto que envolve a partilha do poder socioeconômico. A desigual distribuição desse poder na sociedade gera indivíduos sem acesso à educação, saúde, alimentação básica, transporte e ainda sem iguais oportunidades de inserção no mercado de trabalho, tendo como possíveis produtos: pobreza, fome, discriminação, marginalização e outros. É um tipo de violência em que não há um único responsável identificável que possa ser responsabilizado pela ação violenta. (GALTUNG, 1990, p. 292).

Sobre a violência cultural, Galtung define:

Violência cultural é definida aqui como qualquer aspecto de uma cultura que pode ser usado para legitimar a violência em sua forma direta ou estrutural. A violência simbólica embutida em uma cultura não mata ou mutila como a violência direta ou a violência embutida na estrutura. No entanto, é usado para legitimar um ou ambos (GALTUNG, 1990, p. 291, tradução nossa¹⁰).

Resultado de crenças, costumes e demais simbolismos, de todas as camadas, a violência cultural é considerada a mais imperceptível. Clarificando o conceito da citação direta

⁹ De maneira simplista, ocorre quando dois indivíduos semelhantes e em iguais condições recebem tratamento desigual.

¹⁰ No original: 'Cultural violence' is defined here as any aspect of a culture that can be used to legitimize violence in its direct or structural form. Symbolic violence built into a culture does not kill or maim like direct violence or the violence built into the structure. However, it is used to legitimize either or both (GALTUNG, 1990, p. 291).

supra, o autor exprime que a ação agressiva não reside nas crenças e costumes em si, mas sim na manipulação destes simbolismos, fim justificar ou legitimar as formas de violência direta e estrutural (GALTUNG, 1990, p. 294-295).

Tal correlação trilateral das camadas do Triângulo da Violência, ratifica o pensamento de uma das obras anteriores de Galtung, em que o sociólogo menciona que a paz¹¹ extrapola o conceito simplista de ausência de violência direta, visto que busca não só uma paz estrutural, com a mitigação das desigualdades advindas da estrutura do sistema socioeconômico, como também suprimir a violência cultural empenhando-se em integrar a sociedade. A paz galtungiana, portanto, declara ser necessária a ausência de violência em todas as camadas (GALTUNG, 1969, p. 167).

Esse conceito ampliado de paz, proposto pelo autor, implica em ações conjuntas a serem desenvolvidas pelo Estado, como ações de repressão à violência direta mediante preparo¹² e emprego dos órgãos de Segurança pública e outras medidas; adoção de políticas públicas que combatam as desigualdades do campo estrutural; e práticas de contenção à movimentos de cunho cultural desagregadores.

Para planejar, colocar em prática e acompanhar o andamento destas ações, o Estado possui instituições, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (principal provedor de dados e informações brasileiro), o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) e demais órgãos de pesquisa estaduais e complementares, que compilam informações necessárias ao conhecimento da realidade e ao exercício da cidadania. Tais

¹¹ Existem inúmeras definições de Paz com conceitos que podem ser mais amplos ou simplistas. Dentro das relações internacionais, por exemplo, pode se traduzir em ausência de conflitos (MINGST, 2014, p.75). A posição Galtungiana é ampliada em Paz Positiva e Paz Negativa, cujas definições não serão plenamente abordadas pelo presente (GALTUNG, 1969).

¹² O preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrinas específicas, inteligência e logística (BRASIL, 2014b, p.31)

instituições geram bancos de dados que são analisados e em seguida divulgados periodicamente (IBGE, 2022).

Nesse diapasão, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022) ao analisar o relatório de 2020 do Sistema de dados do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas (data UNODC¹³), concluiu que: “O Brasil é de longe o país com maior número absoluto de homicídios¹⁴ do planeta” (LIMA et al., 2022, p.30), e complementou: “O Brasil, que tem uma população que equivale a 2,7% dos habitantes do planeta, respondeu por cerca de 20,5% dos homicídios conhecidos que foram cometidos no planeta em 2020” (LIMA et al., 2022, p.30).

Durante o colóquio sobre Violência urbana e desafios humanitários elaborado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o Professor-Doutor Kees Koonings¹⁵ em sua análise declarou que nas últimas duas décadas, a violência urbana adquiriu cada vez mais visibilidade, sendo prioritariamente motivada por cunho social e econômico, e que os problemas estruturais decorrentes permitem que Agentes Perturbadores da Ordem Pública (APOP) explorem oportunidades econômicas muitas vezes ilícitas e controlem o espaço físico e social, exercendo, na ausência do Estado, o Poder de fato e arbitrário¹⁶ (APRAXINE et al., 2012, p.13).

Esse controle físico e social exercido, normalmente, por grupos ligados ao tráfico de drogas ocorre especialmente em áreas pobres ou periféricas (comunidades ou favelas), como resultado das falhas e omissões do Estado em defender o “monopólio legítimo da força” e em fornecer segurança como função pública básica (ZALUAR, 2004, p.9-35).

¹³ United Nations Office on Drugs and Crime.

¹⁴ Homicídio – Morte de uma pessoa causada por outra, de forma dolosa ou culposa. A tipificação é feita pelo Código Penal, no artigo 121 (homicídio simples), parágrafos 2º (homicídio qualificado) e 3º (homicídio culposo).

¹⁵ Prof. Dr. Kees Koonings, nascido em 1957 é Professor de Estudos Brasileiros na Universidade de Amsterdã e membro do corpo docente e de pesquisa do Centro de Pesquisa e Documentação Latino-Americana.

¹⁶ “O contrário do poder legítimo é o poder de fato, o contrário do poder legal é o poder arbitrário” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.674)

Com isso, os moradores dessas comunidades controladas acabam vivenciando os impactos decorrentes da violência estrutural e cultural devido à negligência e marginalização, por parte do Estado dessas regiões, o que favorece a formação de mais grupos criminosos, resultando em mais confrontos (violência direta) entre gangues, facções criminosas e/ou narcotraficantes pelo controle do território em tela (APRAXINE et al., 2012).

Caso não haja uma interrupção no fomento à violência, as camadas sobrepostas do triângulo da violência de Galtung vão retroalimentar o fenômeno, e tal ciclo destrutivo pode culminar em um cenário crítico excepcional.

Para melhor nos debruçarmos no assunto violência, far-se-á necessário medrar o presente estudo expondo algumas causas da violência urbana.

2.1 CAUSAS DA VIOLÊNCIA URBANA NO RIO DE JANEIRO

A violência no Brasil é um problema comum a todos, implicando em prejuízos à qualidade de vida dos cidadãos. Por ser um assunto costumeiro da mídia, a violência, em especial a urbana, promove na população o sentimento de insegurança e este gera igualmente violência (CHESNAIS, 1999). O recrudescimento dessa sensação pode agravar esse círculo vicioso e gerar um prognóstico de uma desintegração social, e ainda, de um possível, esgotamento dos meios do Estado destinados a manter o status quo¹⁷ (ARAÚJO, 2010).

Face a complexidade, as causas da violência devem ser analisadas sob uma perspectiva multidisciplinar, visto a impossibilidade em atribuir a apenas um fator a sua

¹⁷ Statu quo é um latinismo que significa "no estado das coisas". Trata-se de uma redução da frase in statu quo res erant ante bellu, que significa "no estado em que as coisas se encontravam antes da guerra". Essa redução passou a ser usada também na forma status quo, menos aceita pelos lexicógrafos, para significar "o [presente] estado das coisas". Sinônimo: conjuntura atual.

manifestação, sendo, portanto, um arranjo de diversos aspectos: históricos, estruturais, institucionais e outros, todos inter-relacionados.

A análise pormenorizada da Síntese de Indicadores Sociais 2021¹⁸, realizada pelo IBGE, clarifica alguns pontos e permite verificar inúmeros problemas estruturais e culturais no Rio de Janeiro, como é o caso do índice de Gini¹⁹ que ficou em 0,565 em 2021, denotando, no grau de concentração de renda, uma distribuição irregular das receitas cariocas (IBGE, 2021).

A origem dessas disfunções remonta ao seu processo de urbanização intensificado no período de 1763 a 1960, em virtude de ter se tornado a Capital do Brasil e posterior chegada da família Real em 1808. A transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, implicou no desalojamento de vários cariocas. As melhores habitações eram selecionadas e pintadas com as letras “PR” de Príncipe Regente, também popularmente conhecida como “Ponha-se na Rua”, onde o morador cederia, compulsoriamente, sua casa para a realeza (GOMES, 2014, p.58).

Como a comitiva que acompanhava a família Real era constituída por cerca de 15 mil pessoas (MALERBA, 2008, p.47), temos como resultado: inúmeras famílias desalojadas e que sem opção passam a residir em cortiços²⁰, localizados no centro da capital. Com a Independência do Brasil (1822), parte da comitiva de 1808 retorna para Portugal, e o abandono das casas, antes solicitadas pela corte, contribui para o incremento dessa prática de ocupação habitacional (VAZ, 1994).

¹⁸ Pesquisa anual que trata de indicadores como pobreza e desigualdade (IBGE 2021).

¹⁹ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto (IPEA, 2004).

²⁰ Denominação dada, no Brasil e em Portugal, a uma casa cujos cômodos são alugados, servindo cada um deles como habitação para uma família. Vulgarmente conhecida como cabeça de porco.

Em meados do Séc. XIX, os movimentos abolicionistas culminaram no fim da escravidão gerando muitos quilombolas e ex-escravos. O ato de 13 de maio de 1888²¹ não previa políticas públicas para inclusão dessa parcela na sociedade e dessa forma passaram a sobreviver nos cortiços e nas periferias do Rio. Nesse diapasão surgiram comunidades que congregavam essa porção marginalizada, como foi o caso do antigo Quilombo da Penha, atual Vila Cruzeiro, comunidade que faz parte do conjunto conhecido como Complexo do Alemão (PAULA, 2021).

Entre 1902 e 1906, o prefeito do então Distrito Federal, o engenheiro Francisco Franco Pereira Passos, após nomeado pelo presidente Rodrigues Alves²², começou a revitalizar o Rio de Janeiro e para agradar a elite, derrubou os cortiços, deslocando do centro para a periferia a parcela menos aquinhoadada (VAZ, 1994).

Começa a se perceber a ocupação dos morros mais próximos, o que leva Costa (1865) a afirmar: “(...) há uma parte de nossa população pobre, que, fugindo do centro da cidade (velha) onde as casas são mais caras, vai habitar os arrabaldes ou mesmo as montanhas situadas no coração da cidade” (COSTA, 1865 apud VAZ, 1994, p.590).

Considerando que em 1900, a população carioca era de 811 mil habitantes, e de acordo com o último censo demográfico, a estimada para 2021, era de 6,775 milhões, esse acréscimo populacional somado as desigualdades sociais contribuíram para o surgimento, ao longo da história do Estado do Rio, de 763 favelas abrigando aproximadamente 22% da população carioca (IBGE, 2010).

²¹ Dia da Abolição da Escravatura no Brasil. Após seis dias de votações e debates no Congresso, a Princesa Isabel assinou a Lei Áurea (ato mencionado pelo autor), que decretava a libertação dos escravos no país (Biblioteca Nacional, 2015).

²² Rodrigues Alves foi um político brasileiro, 5º Presidente da República do Brasil (3º presidente civil), que governou o país de 1902 a 1906, no período denominado “República Velha” (1889-1930) após o mandato de Campos Sales.

Como o crescimento dessas comunidades não obedeceu a um plano urbanístico, várias deficiências estruturais, devido à ausência do poder estatal foram observadas. Esta ineficiência na adoção e promoção de políticas públicas integradoras, criou um espaço que foi preenchido por criminosos.

Alguns desses marginais, durante o regime militar²³ foram detidos e, nesta ocasião, tiveram contato com presos políticos, o que permitiu aos presos comuns receberem orientações a respeito de como se organizar, influenciar pessoas e defrontar o Estado. Como resultado dessa sinergia insalubre surgiram facções como o Comando Vermelho²⁴, que domina o tráfico de drogas e grande parte das favelas cariocas por meio de violência (OLIVEIRA FILHO, 2012).

Outro fator importante se refere à adoção e aplicação de leis que desestimulem a prática criminosa, segundo ADORNO, a questão da impunidade no Brasil acaba sendo um convite ao crime, o que dificulta o exercício do poder pelo Estado:

Onde prevalece a impunidade, a eficácia das normas está em perigo. As normas parecem não mais existir ou, quando invocadas, resultam sem efeito. Tal processo aponta no sentido da transformação da autoridade legítima em poder arbitrário e cruel (ADORNO, 1996, p.11).

Quando por um lado a lei cumpre o fim que se destina, o déficit de vagas no sistema carcerário, com suas casas penais superlotadas permeadas com constantes rebeliões, não garante ao interno a devida assistência e acesso a outras garantias legais previstas pela

²³ Regime instaurado no Brasil em 1 de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985, sob comando de sucessivos governos militares.

²⁴ O Comando Vermelho Rogério Lemgruber, mais conhecido como Comando Vermelho é uma das maiores organizações criminosas do Brasil. Foi criada em 1979 no Instituto Penal Cândido Mendes, na Ilha Grande, Angra dos Reis, Rio de Janeiro.

Lei de Execução Penal nº 7.210/1984, dificultando a ressocialização e favorecendo a criação de novas facções criminosas dentro do próprio sistema penitenciário (MIRABETE, 2008).

A luz do fator histórico que retrata: um crescimento urbano desordenado; e a falha do Estado em implementar políticas públicas necessárias e eficazes, seja por corrupção, seja por descaso ou outras motivações, corroboram o acréscimo de desigualdades, e estas combinadas com o sentimento de impunidade e as limitadas medidas de ressocialização favorecem o predomínio da violência e da insegurança que em resposta estimula na sociedade mais violência.

2.2 CONSEQUÊNCIAS DA VIOLÊNCIA URBANA NO RIO DE JANEIRO

A segurança pública é direito do cidadão e dever do Estado, assim estabelece a Carta Magna, logo a principal consequência da violência urbana, a ser mencionada é o não atendimento da inviolabilidade do direito à segurança, sendo este um direito fundamental previsto no Art. 5 da CF/88²⁵.

Por ser dever do Estado, a promoção da segurança implica na adoção de políticas de contenção à violência, e estas em custos diretos e indiretos. Em 2021, o Estado do Rio empregou R\$ 373.256.660,94²⁶ com a função Segurança Pública (ABSP, 2021). Despesas como a de serviços de assistência à saúde, autópsias, investigações policiais, ações de inteligência, monitoramento, folha de pagamento do efetivo, aparelhamento adequado dos órgãos de segurança e demais investimentos relacionados ao cumprimento deste fazem parte dessa contabilidade (OMS, 2002).

²⁵ Art. 5º da CF/88 – “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”.

²⁶ Corresponde ao somatório de gastos de policiamento (R\$ 270.715.804,11) e Defesa Civil (R\$ 102.540.856,83), encontrados na tabela 73 do ABSP, 2021, p.308).

O aumento da violência urbana no Brasil é um fenômeno generalizado, sendo observado tanto em cidades interiores, quanto nos grandes centros urbanos (CNMP, 2019). Sobre tal comportamento, o Atlas da Violência 2021, em seu Relatório Institucional, destacou, a grave situação observada no Rio de Janeiro.

Apenas para exemplificar, é possível citar **a situação dramática do Rio de Janeiro**, em que a taxa de homicídios diminuiu 45,3% em 2019, ao passo que a taxa de MVCI²⁷ aumentou 237% no mesmo ano. No Rio de Janeiro, em 2019, 34,2% do total de mortes violentas foram classificadas como MVCI (IPEA, 2021, p.12, **grifo nosso**).

O alto índice de violência, no Estado do Rio, é, historicamente, correlacionado a disputas territoriais entre as três maiores facções criminosas do Estado: Comando Vermelho (CV), Amigos dos Amigos (ADA) e do Terceiro Comando Puro (TCP), e ainda, ultimamente, tem se observado o aumento da ação de milícias. O embate entre essas partes, combinado com o uso de força letal dos agentes de segurança estatal justifica os indicadores elevados (IPEA, 2019).

A histórica segregação urbana acompanhada da partilha desigual do poder socioeconômico criou condições para que o crime organizado se concentrasse nas periferias, com destaque para as favelas. As comunidades se tornaram verdadeiras bases, onde os APOP se ocultam, administram seu comércio ilegal, controlam coercitivamente os moradores e se preparam para executar suas ações, que, geralmente, culminam em práticas ilícitas violentas (SILVA, 2010).

Alia-se o fato de que, antes vista como um problema, as comunidades cresceram e, com aproximadamente 1.393.314 votantes (IBGE, 2010), o peso sociopolítico dos favelados mudou e a erradicação, antes planejada, destas regiões tornou-se inviável (SILVA, 2010).

²⁷ Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI).

Com isso, outras medidas devem ser pensadas e trabalhadas, de modo a conter esses atos de violência e integrar / valorizar os moradores destas periferias. Caso o Estado permaneça inerte ou suas ações se mostrem ineficazes, é possível que o agravamento da situação evolua, e que o atual quadro de insegurança extrapole a capacidade de resposta dos meios reservados ao Estado para o provimento do bem-estar e de um ambiente seguro.

Nesse diapasão, o cientista político e historiador José Murilo de Carvalho, em sua obra menciona:

Os efeitos da desigualdade se manifestam de maneira contundente nas inúmeras e imensas favelas de nossas cidades, grandes e médias. Acoplada ao tráfico, a pobreza urbana tem gerado um clima generalizado de insegurança e violência que o sistema de segurança pública dos estados tem se mostrado incapaz de enfrentar eficazmente. A ação do governo federal, por sua vez, tem sido tímida e esbarra nos constrangimentos do sistema federativo. Não é difícil imaginar cenários em que haja pressão no sentido de uma ação mais incisiva das Forças Armadas. O artigo da Constituição que prevê o uso delas para a manutenção da ordem interna está longe de ter se tornado obsoleto (CARVALHO, 2019, p. 249-250).

O cenário descrito por Carvalho (2019), reitera o pensamento de Araújo (2010), que face ao eventual esgotamento dos órgãos de segurança, há de se pensar no acionamento das Forças Armadas para o reestabelecimento da normalidade com maior efetividade e aproveitamento.

Com base nesta última, a próxima seção buscará clarificar e ampliar o entendimento jurídico desta possibilidade de emprego.

3 ASPECTOS JURÍDICOS DO EMPREGO DAS FFAA EM OPERAÇÕES DE GLO

O objetivo desta seção é identificar os suportes jurídicos para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, já que este tipo de operação, fundamentalmente, é desencadeado mediante autorização do Presidente da República, nos termos no caput do Art. 15 da LC 97/99, fim atuar, em situações que colocam em risco o bem-estar da sociedade combinada com o esgotamento dos meios e recursos convencionais dos órgãos de segurança (OSP) para este fim (BRASIL, 1999).

Classificada pela Marinha do Brasil (MB) como uma atividade de emprego limitado da força, a Doutrina Militar Naval (DMN) esclarece que para este tipo de atividade, a instituição fará uso do poder de polícia para a imposição da lei e que a forma de aplicação dar-se-á em conformidade com documento legal (BRASIL, 2017).

Para melhor compreensão, o Ministério da Defesa, no Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01), define GLO como a:

Atuação coordenada das Forças Armadas e dos Órgãos de Segurança Pública na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, possui caráter excepcional, episódico e temporário. Ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, **após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**. A decisão presidencial para o emprego das Forças Armadas nessa situação poderá ocorrer diretamente por sua própria iniciativa ou por solicitação dos chefes dos outros poderes constitucionais, representados pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015, p.129, **grifo Nosso**).

Face a essa eventual incapacidade da promoção da segurança pública pelos órgãos²⁸ previstos no Art. 144 da CF/88, o Estado deve fazer uso de outros instrumentos legais

²⁸ Polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares; e polícias penais federal, estaduais e distrital (BRASIL, 1988).

previstos na Carta Maior, fim assegurar a inviolabilidade desta garantia fundamental prevista no caput do Art. 5º da CF/88²⁹.

Além da Constituição de 1988, a publicação Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10), menciona outros documentos que, adicionalmente, norteiam e servem de base legal para este tipo de emprego, como: a Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999; e o Decreto 3.897, de 24 de agosto de 2001.

Nesse diapasão, a proposta é dispor, ordenadamente, as disposições jurídicas supra, iniciando pela Carta Magna, e assim, medrar o entendimento do arcabouço atinente ao emprego das Forças na GLO.

3.1 CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte e promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como Constituição Cidadã, é a lei maior do ordenamento jurídico brasileiro, servindo de parâmetro de validade a todas as demais normas. São reconhecidas seis constituições anteriores, as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 (BRASIL, 2018).

Historicamente, a exceção da Constituição de 1937 do Estado Novo³⁰, as constituições antecessoras já previam o emprego legal das FA em uma Operação de Garantia

²⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, (...) (BRASIL, 1988).

³⁰ Período instaurado em 1937 por Getúlio Vargas que perdurou até 29 de outubro de 1945, sendo caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e autoritarismo.

da Lei e da Ordem³¹ (Anexo B), portanto, não sendo considerada como surpresa, a permanência dessa atribuição na Carta Magna de 1988 (BRASIL, 2014b).

De acordo com a Constituição em vigor, temos:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 1988)

O artigo mencionado fixa três possibilidades de emprego das FA: a Defesa da pátria; a Garantia dos poderes constitucionais³²; e a Garantia da lei e da ordem, a pedido do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário.

Passado pouco mais de um mês de sua promulgação, no final de 1988, sucedeu o primeiro emprego de militares³³, para fins de lei e de ordem, com base no Art.142 da CF/88, com o objetivo de conter a greve de metalúrgicos, em Volta Redonda, na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). O episódio foi contraditório, uma vez que o movimento sindical, também possuía amparo no Art. 9³⁴, e que as ações desencadeadas resultaram no óbito de três trabalhadores (GOUVÊA, 2021). Esse precedente reiterou a necessidade de melhor instruir e detalhar tal hipótese de emprego.

³¹ É uma operação militar determinada pelo Presidente da República e 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) (BRASIL, 2015, p.192).

³² A divisão constitucional dos poderes é dada da seguinte forma: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

³³ Para efeito deste trabalho refere-se exclusivamente a integrantes das Forças Armadas.

³⁴ Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender (BRASIL, 1988).

A constituinte de 1988 já previa o desdobramento do Artigo 142 em normas (§ 1º do Art. 142), onde foi delegada a lei complementar a competência de estabelecer essas diretrizes, o que aconteceu somente em 1991, quando foi sancionada a LC 69/91, dispondo sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA (BRASIL, 1991), sendo, mais tarde, substituída pela LC 97/99, que permanece em vigor (BRASIL, 1999).

Chega o momento de explorar a legislação infraconstitucional que rege o assunto, com vistas a dar prosseguimento no entendimento dessa aplicação do poder militar.

3.2 LEI COMPLEMENTAR

Sancionada a primeira Lei correlacionada ao Art. 142 da CF, em 1991, estabelecia-se, então, as diretrizes para as FA. Este ato político precedeu o emprego das forças no esforço de segurança para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92); e no combate ao narcotráfico no Rio de Janeiro nas Operações Rio e Alvorada, respectivamente, em 1994 e 1995 (BRASIL, 2022a).

A Operação Rio 92 (ECO-92) foi considerada exitosa e permitiu moldar uma nova percepção das ações militares. Contudo, nas duas últimas, a aplicação do poder militar foi novamente contestada. O resultado da atuação nas Operações Rio 1994 e Alvorada 1995, segundo Zaverucha (2005), foi que: “As favelas não foram desarmadas, o tráfico de drogas continuou vigoroso, a taxa de criminalidade permaneceu alta e as favelas não foram incorporadas ao resto da cidade” (ZAVERUCHA, 2005, p.196), o que afronta o exposto por Fuccille (1999), onde: “Institutos de opinião chegaram a apurar até 86% de apoio da população às ações desenvolvidas pelas Forças Armadas durante a Operação Rio” (FUCCILLE, 1999, p.78).

O presidente, em 1995, era Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003), e durante seu mandato, o Ministério da Defesa foi criado, por meio da lei complementar nº 97

de 1999, substituindo a LC 69/91. Comparando as Leis, é possível perceber que, naquele momento, as alterações foram de cunho organizacional e administrativo, logo não tendo relação direta com os acionamentos citados (ZAVERRUCHA, 2005).

Mais adiante, a presente sofreu diversas alterações, com a aprovação da LC 117³⁵, de 02 de setembro de 2004; e com a LC 136³⁶, de 25 de agosto de 2010, que, basicamente, corrigiram algumas disposições a seu texto. Não obstante, ainda que modificada, vigora a LC 97/99, que nos termos no caput do Art. 15, esclarece:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, **é de responsabilidade do Presidente da República**, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, (...) (BRASIL, 1999, **grifo nosso**).

A partir disso, fica claro que a atuação das forças, em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, apenas ocorrerá mediante ordenamento expreso do Presidente da República, por meio de decreto presidencial, conforme previsto no parágrafo 2º³⁷ do Art. 15 da norma vigente (BRASIL, 1999).

Uma das alterações realizadas pela LC 117/2004, foi a inclusão do parágrafo 3º, visando dirimir eventuais dúvidas no Art. 15 da Lei, quanto ao esgotamento dos instrumentos relacionados no Art. 144 da Carta Magna.

§ 3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal

³⁵ Alterou os Artigos 13, 15, 16, 17 e 18 e incluiu os Artigos 17-A e 18-A (BRASIL, 2004b).

³⁶ Altera os Artigos 2º, 4º, 7º, 9º, 11, 12, 15 e 18; inclui os Artigos 3º-A, 11-A e 16-A; revoga o Artigo 10 e o inciso IV do Artigo 17-A (BRASIL, 2010).

³⁷ A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1999).

ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional (BRASIL, 2004b).

Por oportuno, a inserção do parágrafo 4º³⁸ no mesmo Artigo, reforçou o entendimento de que os órgãos operacionais das FA seriam ativados, após mensagem presidencial (*Conditio sine qua non*), e ato contínuo acrescentou que, esse tipo de operação é, fundamentalmente, de natureza episódica e limitada no espaço /tempo. A atuação passa a ser, então, formalmente, realizada em área preliminarmente designada, restrita, e com duração aprazada (BRASIL, 2004b), o que conferiu às Operações de GLO um mandato específico que se aproxima com os de uma Operação de Paz³⁹ (BRASIL, 2013).

A última alteração da norma positivada foi materializada, em 2010 pela LC 136, fim criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Nesta oportunidade, o Governo Brasileiro conferiu, nos termos do Art. 16⁴⁰, a legitimidade para as FA cumprirem atividades policiais (BRASIL, 2010). Atualmente, existe, em trâmite, um estudo da redação da LC vigente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.457, tendo como relator o Ministro Luiz Fux⁴¹ (BRASIL, 2020).

³⁸ § 4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3o deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem (BRASIL, 2004b).

³⁹ Emprego de força militar, em apoio a esforços diplomáticos, para manter, impor ou construir a paz em país estrangeiro. Essas operações são desenvolvidas, normalmente, visando ao cumprimento de resoluções ou de acordos e são definidas por conceitos básicos e essenciais estabelecidos nas legislações específicas dos organismos internacionais (BRASIL, 2015, p.193-194).

⁴⁰ Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: I - patrulhamento; II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e III - prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010).

⁴¹ Nomeado em 3 de março de 2011, Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil, desde 10 de setembro de 2020 é Presidente do STF.

Embora, esta ADI questione algumas das modificações realizadas em 2004 e 2010, mesmo que esta ação seja atendida, o fulcro provido pela LC 97 para a GLO permanecerá. Adicionalmente, no que tange à extensão do poder de polícia⁴² para os militares (Art. 16 da LC 136/2010), a lei relaciona-se com outra norma objetiva que regula a matéria, o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas nas operações de GLO, além de dar outras providências (BRASIL, 2001b), que, em continuidade, será abordado mais adiante.

3.3 DECRETO Nº 3.897/2001

Instituições nacionais permanentes e regulares, as Forças Armadas, de acordo com a Constituição, têm como uma de suas atribuições: a garantia da lei e da ordem por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais (Art. 142 da CF/88), sendo esta competência disciplinada pela LC 97/99.

A fim de orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações das Forças Armadas, e de órgãos governamentais federais, para esta missão constitucional, em 24 de agosto de 2001, o presidente publicou o Decreto nº 3.897 (BRASIL, 2001b).

Dentre os documentos considerados para a deliberação em tela, tem-se o Parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) GM-025/2001, em que a Consultora da União Thereza Lima, com base na missão atribuída pela constituinte às FA, iniciou seu assessoramento com a premissa de que, estas constituem: “elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do Direito e da paz social” (BRASIL, 2001a, p. 2) e, prosseguindo nesse pensamento,

⁴² “Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (MEIRELLES, 2015, p. 147).

depreende que o poder de polícia deve ser utilizado pelas FA, nas Operações de GLO, quando se fizer necessário (BRASIL, 2001a).

Ex positis, o Art. 3 do Decreto em tela, ao mencionar a possibilidade do exercício da competência policial, inclui em seu texto a expressão: “sempre que se faça necessário” e realiza outras disposições:

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico (BRASIL, 2001b).

Além de conferir legitimidade e legalidade⁴³ para o uso do poder policial, o terceiro artigo alude como objetivos de uma GLO: “a preservação da ordem pública⁴⁴ e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 2001b). A expressão “esgotados os instrumentos” encontrada, também, no parágrafo 2º do Art. 5 da LC 97/99, é explicada no Parágrafo único⁴⁵ do edito em pauta, com três verbetes “indisponíveis, inexistentes ou insuficientes” (BRASIL, 1999 e 2001b).

Com relação a “insuficiência”, ao versar sobre controle operacional militar, o Art. 4 do Decreto diverge, parcialmente, do previsto no parágrafo 5º do Art. 15 da LC 97/99

⁴³ A legitimidade e a legalidade são atributos do exercício do poder. Entre esses atributos pode-se estabelecer a seguinte distinção: enquanto a legitimidade é um requisito da titularidade do poder, a legalidade é um requisito do exercício do poder (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.679).

⁴⁴ Ordem Pública -. Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (BRASIL, 1983, Item 21 do Art 2º do DECRETO Nº 88.777).

⁴⁵ Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

(incluído pela LC 117/2004)⁴⁶, em que a cláusula decretada condiciona a questão do controle à aquiescência do Governador do Estado, adendo não prescrito de igual modo pela lei (BRASIL, 1999, 2001b e 2004).

Outro ponto importante é o da decisão do uso das FA em uma Op GLO, onde o Art. 142 da Carta Maior é esmiuçado. Primeiro, o decreto reitera que a atuação é de decisão presidencial (Art. 2º), ato contínuo, referente à expressão “por iniciativa”, designa o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), o Presidente do Senado Federal e o Presidente da Câmara dos Deputados como representantes dos outros Poderes Constitucionais (§ 1º do Art. 2º). Por oportuno, também, considera um possível acionamento por “solicitação”, nesse caso, se o pedido advier de um Governador de Estado ou do Distrito Federal (§ 2º do Art. 2º) (BRASIL, 2001b).

Embora o Decreto, em seu Art. 3, seja explícito sobre o fato de que as operações GLO devem ser solicitadas apenas como último recurso; também considera uma ampla gama de situações ao definir como um dos objetivos de uma GLO a “preservação da ordem pública”, uma vez que, o conceito de ordem pública não é bem definido pela norma decretada.

A definição subjetiva de Ordem Pública, encontrada no Decreto 88.777/1983⁴⁷, ratifica a ideia de que se possam presumir inúmeras circunstâncias de acionamento:

“(…) Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum” (BRASIL, 1983, Item 21 do Art. 2º).

⁴⁶ § 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins (BRASIL, 1999).

⁴⁷ Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (BRASIL, 1983)

O Manual do Ministério da Defesa que trata do assunto GLO, aponta 22 normas consideradas importantes, além das estudadas nesta dissertação (BRASIL, 2014b). Esse extenso “Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação”, mencionado na citação direta supra, faz com que em qualquer atuação em GLO, o assessoramento jurídico seja indispensável, sendo, este suporte, atribuição conferida à AGU nos parágrafos 2º e 3º do Art. 7. do decreto 3.897 (BRASIL, 2001b).

Deste capítulo depreende-se que a Lei Maior age como princípio norteador para a GLO, e quando, combinada com as normas gerais estabelecidas pela LC 97/99 e regulamentadas pelo decreto 3.897/2001 servem de base legal para esse tipo de operação. No entanto, não esgotam o assunto, na medida em que, inúmeras situações podem ser levantadas por intermédio do conceito subjetivo de “preservação da Ordem Pública”. Dessa forma, outras normas, de âmbito infraconstitucional, devem ser, igualmente, analisadas.

Indubitavelmente, o Poder Militar, quando ativado, obrigatoriamente, pautará suas ações dentro dos postulados legais, a despeito do hercúleo cabedal jurídico existente. Para tal, independente da atribuição dada a AGU de assistir ou representar judicialmente os militares, instruções para o emprego, normas de conduta e prescrições específicas devem ser compiladas para cada operação, e após publicadas serem objeto de adestramento (BRASIL, 2014b).

O capítulo a seguir se propõe a dar continuidade a este entendimento, abordando o tema Regras de Engajamento (RE).

4 REGRAS DE ENGAJAMENTO

A Chefia de Operações Conjuntas do MD (CHOC-MD) classifica as Operações de GLO em cinco tipos, sendo três de acordo com o Art. 15 da LC 97/99, Violência Urbana, Greve da Polícia Militar e outras⁴⁸; uma de acordo com o Art. 5 do Decreto nº 3.897/2001, Segurança de Eventos; e outra de acordo com o Código Eleitoral Brasileiro, Garantia da Votação e Apuração (BRASIL, 2022a).

A partir de 1992, foram contabilizadas 145 Op GLO realizadas pelas FA, sendo que 23 foram de Violência Urbana (escopo desta dissertação), e dentre estas 47,8% foram no Estado do Rio de Janeiro, com grande parte se materializando em ocupações de comunidades (BRASIL 2022).

Nos últimos 30 anos, observou-se um elevado número de atuações do tipo violência urbana, com destaque para operações de maior vulto, como: a ocupação dos Complexos do Alemão e da Penha (Operação Arcanjo - 2010 a 2012); a ocupação do Complexo da Maré (Operação São Francisco - 2014 a 2015); e as inúmeras missões de GLO precursoras e sob a égide da Intervenção Federal no Rio de Janeiro (2018 a 2019), atestando que, tal hipótese de emprego ganhou notoriedade e importância, e com isso, uma maior exposição militar perante a sociedade (BRASIL, 2022b).

O Sociólogo alemão, Max Weber (1864-1920), em sua obra *Ciência e política*: duas vocações, ao discorrer sobre a coação física estatal, transcreve as palavras de Leon Trotsky⁴⁹

⁴⁸ Outras: Operações como ações referentes a questões indígenas, segurança de instalações de interesse nacional etc (BRASIL, 2020, p.1)

⁴⁹ Leon Trotsky foi um intelectual marxista e revolucionário bolchevique, organizador do Exército Vermelho e, após a morte de Lenin, rival de Stalin na disputa pela hegemonia do Partido Comunista da União Soviética. Tornou-se figura central da vitória bolchevique na Guerra Civil Russa.

a Brest-Litovsk⁵⁰: "todo Estado se funda na força", e acrescenta a ideia de que: "A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado — não haja a respeito qualquer dúvida —, mas é seu instrumento específico" (WEBER, 2011, p. 37), e finaliza seu raciocínio afirmando que o Estado é o detentor legítimo do uso da violência (WEBER, 2011).

A despeito de legítimo, o uso de métodos coercitivos pelo Estado, normalmente, incorre em problemas jurídicos, pode provocar a desaprovação das ações pela sociedade, e, ainda, contribuir para a insegurança jurídica. Isso posto, segundo o ex-Comandante do Exército (2015-2019), General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, uma proteção jurídica ineficaz pode inibir a ação dos militares empregados em uma GLO (VILLAS BÔAS, 2017)⁵¹.

Como o planejamento de uma GLO ocorre de forma centralizada (BRASIL, 2014b), o estabelecimento de um Núcleo Jurídico dedicado à operação, e este, assistido judicialmente pela AGU (Art. 7. do decreto 3.897/2001), quando combinado com as recentes modificações nos documentos que compõem a base legal para o emprego, acabam por conferir maior segurança e respaldo à atuação militar.

Todavia, uma vez que, a execução transcorre de maneira descentralizada, o MD em sua Portaria normativa, visando à segurança dos cidadãos e bens patrimoniais, manifesta a necessidade em se compilar, para cada atuação, os pontos mais importantes destas normas em documento único, de modo a permitir, de maneira simples e especificada, "a definição de

⁵⁰ Tratado de Brest-Litovsk foi um tratado de paz assinado entre a Rússia (governada por Trotsky) e as chamadas Potências Centrais (Alemanha, Áustria-Hungria, Bulgária e Império Otomano). Esse acordo foi assinado em 3 de março de 1918 e oficializou a retirada da Rússia da Primeira Guerra Mundial.

⁵¹ Nos anos 90, eventos como: massacre do Carandiru (1992); chacina da Candelária (1993); chacina de Vigário Geral (1993); e massacre de Eldorado dos Carajás (1996), evidenciaram abusos de poder e atos de violência nas ações policiais. Visando coibir e sancionar estes atos foi editada a Lei nº 9.299/1996, alterando dispositivos dos CPM e CPPM. A nova redação do Art.9 do CPM (Parágrafo único), apesar de motivada por episódios de excesso policial, acabou por afetar aos militares se traduzindo em insegurança jurídica (GALVÃO,2011). Essa inclusão foi retificada pela Lei nº 13.491/2017 - a consideração do General de Exército Villas Bôas, apesar de motivada pela modificação de 1996 e ser anterior a retificação de 2017 é atemporal, portanto, permanece válida.

procedimentos para a tropa, buscando abranger o maior número de situações” (BRASIL, 2014b, p. 20), criando, desta forma, um vínculo entre o jurídico e o operacional (BRASIL, 2014b).

Tal compêndio acrescido das normas de conduta contribui para o êxito de uma GLO (ARAÚJO, 2020), sendo definido pelo Glossário das Forças Armadas como:

REGRAS DE ENGAJAMENTO - Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta (BRASIL, 2015, p.238).

De acordo com a doutrina de defesa, para cada nível de decisão, após análise do cenário⁵², serão elaboradas RE, fim instruir sobre o que, quando e como fazer uso da força, além de outras orientações comportamentais complementares para o cumprimento da missão (ARAÚJO, 2020; BRASIL, 2014b e 2015).

Adicionalmente, essas instruções serão confeccionadas, também, mediante observância de todas as orientações adicionais providas pelos mais altos escalões, como é o caso da Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, que estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força, e, ainda, dos princípios previstos no manual de GLO do MD, que se encontra em concordância com Art. 2 da Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, a saber: legalidade, necessidade⁵³; razoabilidade e proporcionalidade (BRASIL, 2014a e 2014b).

⁵² Tal levantamento da área possibilita a identificação de ameaças, riscos, capacidade dos OSP à disposição, dados da população e eventuais peculiaridades julgadas pertinentes. Ato contínuo, fazendo usufruto do máximo de informação disponível é realizado amalgamento com a parte jurídica (ARAÚJO, 2020, p.111).

⁵³ O item 3.2.3.2 do manual de GLO do MD não lista o termo necessidade, todavia o conteúdo do manual deixa clara a observância deste (BRASIL, 2014b).

A publicação do MD desenreda estes termos imprescindíveis, para a escrituração de uma RE, definindo: **legalidade** como a “necessidade de que as ações devem ser praticadas de acordo com os mandamentos da lei”, reiterando que o descumprimento delas é passível de sanções; **razoabilidade** como a “compatibilidade entre meios e fins da medida”, em que o desencadear das ações devem ser pautadas pela prudência; e **proporcionalidade** como a “correspondência entre a ação e a reação do oponente, de modo a não haver excesso por parte do integrante da tropa empregada na operação” (BRASIL, 2014b, p.25).

As RE, quando emitidas, proporcionam apenas orientações gerais (BRASIL, 2015 e 2020). Apesar de não legitimar a conduta e as ações militares, as regras contribuem, significativamente, para a proteção jurídica, pois padronizam à luz dos instrumentos legais, juntamente com os princípios mencionados e demais documentos condicionantes, não só as ações coletivas como também as de poder discricionário do militar; e, por isso, a fim de assegurar que todos tenham a perfeita compreensão do conteúdo, e que estejam cômnicos da necessidade de cumprir rigorosamente o que foi estabelecido – elas “serão objeto de adestramento” (BRASIL, 2014b, p.20).

Segundo o CMG (FN) DÓRIA⁵⁴(2019), em uma Op GLO do tipo violência urbana são desenvolvidas ações táticas para proteger civis, no meio de civis e contra APOP, que também são civis (DÓRIA, 2019). Dessa forma, confirma-se a importância em bem desenvolver o poder discricionário do militar em todos os níveis, por meio de treinamento de avaliação e julgamento em situações ameaçadoras passíveis de serem encontradas no cumprimento da missão, e com isso, mitigar/minimizar atitudes condenáveis que possam culminar em eventuais danos colaterais à população (KRULAK, 1999).

⁵⁴ Foi chefe do Estado-Maior do GptOpFuzNav-MARÉ I e VI, e fez parte do Estado-Maior Conjunto das Operações FURACÃO até Jan/18.

O Vice-Almirante (FN) LOUREIRO⁵⁵ (2006), em seu artigo publicado no periódico “O Anfíbio”, alerta que o emprego dos militares em segurança pública urbana vem acarretando problemas judiciais que perduram além da operação⁵⁶, e acrescenta que, em alguns casos, militares são acusados de abuso de autoridade (LOUREIRO, 2006).

O princípio da Legalidade Penal “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal” (Art. 1º da Lei nº 7.209/1984) – também previsto no Código Penal e no Código Penal Militar, considera que o militar somente pode ser punido, se antes existir uma lei que liste o ato como crime (BRASIL, 1984). Por consequência, o estudo dos ilícitos penais com maior probabilidade de ocorrência em uma Op GLO se torna imprescindível para a simulação de situações a fim de treinamento da tropa.

Desde o alerta emitido pelo Almirante Loureiro, em 2006, somente no Rio de Janeiro, ocorreram quatorze acionamentos e destes metade foram do tipo violência urbana (BRASIL, 2022b). Esses frequentes acionamentos promoveram, a partir da análise de relatórios e da experiência daqueles que participaram efetivamente, lições aprendidas que motivaram a adequação de procedimentos.

Um exemplo dessas boas práticas, resultou em 2019, na emissão de um protocolo para abordagem e revista da população em operações de garantia da lei e da ordem, com ênfase para segmentos específicos da sociedade (crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e do sexo feminino) (BRASIL, 2019).

⁵⁵ V Alte (FN) CESAR LOPES LOUREIRO conseguiu acompanhar diversos acionamentos, em especial três atuações do tipo violência urbana como Comandante da Força de Fuzileiros da Esquadra (2017-2018).

⁵⁶ Estes problemas se materializam em processos judiciais que, por vezes, podem vir a prejudicar a carreira dos militares envolvidos. Este cenário remete à insegurança jurídica retratada anteriormente.

A preocupação com o amparo legal para o desenrolar de uma GLO, se mostra acertada, e vem permitindo ampliar o estudo do arcabouço jurídico, propor modificações para a redução da insegurança jurídica, e ainda elevar a importância das RE (GIROTTI, 2005).

Atualmente, por imperiosamente observar e se pautar na legalidade, necessidade; razoabilidade e proporcionalidade (BRASIL, 2014b), as Regras de Engajamento, quando corretamente elaboradas, adestradas e obedecidas, dificultam a caracterização de abuso de autoridade ou de poder previstos na Lei nº 13.869/2019⁵⁷, ou mesmo de qualquer outro ilícito relacionado no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) ou no Código Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.001/1969).

O abuso de poder, normalmente, é mais facilmente associado ao uso da força (GALTUNG, 1990), provavelmente, por isso o manual do MD, dedicou um tópico para abordar o tema: “Limitação do uso da força e das restrições à população” (BRASIL, 2014b, p.26).

Nessa parte, a publicação em tela, sobre o uso do poder coercitivo, dispõe que: “A intensidade e a amplitude no tempo e no espaço do emprego da força deve limitar-se ao mínimo indispensável” (BRASIL, 2014b, p.26), e orienta para que, quando possível, seja observado o uso gradual da força, e nesse diapasão, estabelece como prioridade a utilização de equipamentos e munições menos letais, antes da adoção de medidas de maior poder ofensivo. Com relação a restrições à população, acrescenta que, as operações devem primar, sempre que possível, pela não intervenção na rotina dos cidadãos (BRASIL, 2014b).

Ato contínuo, com relação a eventuais embates envolvendo APOP, o MD manifesta a predileção por soluções pacíficas, por meio de ações dissuasórias, em detrimento à adoção da violência direta. Nesses conflitos de baixa intensidade, o emprego de diversos

⁵⁷ “Esta Lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído” (caput do Art. 1º da Lei nº 13.869/2019) (BRASIL, 2019).

meios disponíveis, como as viaturas blindadas, somados a grandes efetivos realizando policiamento ostensivo materializam a demonstração de força almejada, desestimulando atos contrários à ordem (BRASIL 2014b).

A Operação “Furacão”, nome dado as operações de GLO realizadas durante a intervenção federal, teve 234 edições, sendo 69 com a participação de Fuzileiros Navais. O então Comandante da Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE), Almirante de Esquadra (FN) Paulo Martino Zuccaro, ao realizar o balanço destas participações ratifica o exposto acima, ao associar o sucesso alcançado, ao papel desempenhado pela Força em intimidar os elementos adversos e em conquistar o respeito das populações nas áreas de atuação (ZUCCARO, 2019).

Esse *modus faciendi* – “papel desempenhado pela Força em intimidar” é fundamentado, também, pela lei nº 13.060/2014, que objetivando reduzir o uso da força letal, disciplinou, em todo o território nacional, o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública (IMPO), determinando a sua priorização, nos casos de não comprometimento da integridade física ou psíquica dos agentes de segurança (BRASIL, 2014a).

A publicação expedida, em 2019, pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)⁵⁸, com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁵⁹, versa sobre o uso de IMPO e reitera o contido no caput do Art. 5 da Constituição Brasileira, ao mencionar que os responsáveis pela aplicação da lei possuem o dever de respeitar e proteger direitos humanos e liberdades, em particular quando estão

⁵⁸ Órgão das Nações Unidas dedicado à promoção e proteção dos Direitos Humanos garantidos pela legislação internacional e estipulados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

⁵⁹ Documento que delimita os direitos fundamentais do ser humano. Foi estabelecida em 10 de dezembro de 1948 pela ONU, à época composta por 58 Estados-membros, entre eles o Brasil.

considerando o uso de força de qualquer espécie, e igualmente, esses responsáveis possuem o direito à segurança e à vida respeitados e garantidos.

Por oportuno, o ACNUDH acrescentou que, quando aplicados, estes agentes devem estar treinados e adequadamente equipados com capacetes, escudos, luvas e coletes resistentes a facadas, e que isso resultaria no aumento de segurança pessoal e por conseguinte, provavelmente, na redução da necessidade de emprego de instrumentos de maior letalidade, portanto, contribuindo para a progressividade do uso da força (ONU, 2019).

Desde 1992, as mudanças nas normas infraconstitucionais foram evidentes; o recrudescimento dos acionamentos gerando muitas lições aprendidas, e a partir desses ensinamentos deu-se o reaparelhamento e a adequação doutrinária das FA, refletindo em mudanças de procedimentos em todos os níveis de decisão; o assessoramento jurídico provido pela AGU e as ações dos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário permitiram ampliar o entendimento do arcabouço jurídico, logo, essa sinergia resultou em regras de engajamento mais adequadas e, por conseguinte, em um melhor respaldo para as ações militares.

Apesar de o progresso nas RE ser perceptível e de a adoção de adequados IMPO ao cumprimento das tarefas facultarem o escalonamento da força, o ambiente operacional, segundo o General de Exército Villas Bôas (2017), é complexo e “repleto de ameaças que podem surgir de qualquer ponto e a qualquer momento”, fazendo o militar permanecer em alerta e na constante dialética entre colocar sua vida em risco ou responder judicialmente a um processo passível de condenação (VILLAS BÔAS, 2017), o que ratifica a necessidade apontada na Estratégia Nacional de Defesa (END) em se ter um adestramento contínuo das FA para o cumprimento de missões de GLO (BRASIL, 2012).

Nessa senda, outros Estados trabalham este cabedal normativo combinando as peculiaridades da atividade militar, através de manuais de Direito Operacional Militar⁶⁰, como é o caso dos Estados Unidos da América – *Operational Law Handbook* (EUA, 2022); da República do Equador – *Manual de Derecho em las Operaciones Militares* (EQUADOR, 2014); da República do Peru – *Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Armadas* (PERU, 2020); e da República da Colômbia – *Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares* (COLÔMBIA, 2015).

Face às constantes mudanças jurídicas, de ameaças, de cenários e lições aprendidas, os manuais apresentados unanimemente declaram não serem imutáveis, e reiteram a necessidade de permanente revisão e atualização. A introdução do manual peruano, após reforçar essa ideia complementa com a sentença: "O DIREITO OPERACIONAL NÃO FOI PROJETADO PARA EVITAR OPERAR, MAS SABER COMO CUMPRIR OS DEVERES CONSTITUCIONAIS" (PERU, 2020, p.3, **tradução nossa**⁶¹).

A conclusão apresentada pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das FA peruanas, testifica o fato de a inexistência de um manual de Direito Operacional Militar brasileiro não ter impedido a execução das inúmeras Op GLO em território nacional, mas ao mencionar o "SABER COMO CUMPRIR" ressalta dois pontos, previamente levantados: o da importância do adestramento; e o de que a "atuação em GLO deve cercar-se de todo o assessoramento jurídico possível, não apenas calcada no conhecimento das doutrinas militares, mas também no conhecimento da estrutura política e jurídica do Estado brasileiro" (GIROTTO, 2005, p.19).

⁶⁰ O Direito Operacional Militar é o conjunto de normas e princípios jurídicos que tratam do emprego operacional de uma Força Armada. Abrange tanto as normas e princípios nacionais, como as normas, princípios, usos e costumes internacionais que tratam do emprego operacional de uma Força Armada (SILVA, 2018, p. 13).

⁶¹ No original: "EL DERECHO OPERACIONAL NO ESTÁ DISEÑADO PARA EVITAR OPERAR, SINO PARA SABER CUMPLIR LOS DEBERES CONSTITUCIONALES" (PERU, 2020, p.3).

Dentro desse contexto e visando verificar a percepção dos militares sobre a necessidade de elaborar-se um manual para melhor prover o preparo e o emprego das FA, onde este reúna as singularidades jurídicas e judiciais com as militares “Manual de Direito Operacional Militar” e outras considerações correlatas ao uso da força, um questionário, auto aplicado e de caráter voluntário, no período de junho a agosto de 2022, foi proposto, a uma população⁶² representada por militares da MB. Um total de 969 questionários foram preenchidos, portanto, o tamanho da amostra para um nível de confiança de 95% apresentou margem de erro⁶³ de três pontos percentuais.

Todos os respondentes emitiram opinião para todas as questões, e os dados obtidos foram analisados sem exceção, todavia a primeira pergunta visava selecionar os militares que já haviam participado de uma Operação de GLO e, dessa forma, permitir a análise pormenorizada da compreensão destes 558 militares (58% dos respondentes). Das dez perguntas que se seguiam: seis destinavam-se a analisar o uso da força e as demais consideravam o uso da RE. A partir da análise dos dados levantados, chegou-se às seguintes conclusões:

a) Do uso da força

Dos que participaram de uma Op GLO (558), 418 (75%)⁶⁴ sentiram se ameaçados ao ponto de pensar em empregar o armamento em legítima defesa ou na defesa de terceiros, 284 (51%) receberam ou presenciaram ameaças de arma de fogo por APOP, 12 (2%) foram

⁶² Maiores detalhes no Apêndice a este trabalho.

⁶³ Uma forma de medir a eficácia da pesquisa, onde quanto menor a margem de erro, mais confiança você pode ter nos resultados, portanto, indica em que medida se pode esperar que os resultados da pesquisa sejam um reflexo das opiniões reais da população total, uma vez que se recorre a um grupo menor (respondentes da pesquisa) para representar um grupo muito maior (militares do Corpo de Fuzileiros Navais e Oficiais-Alunos da EGN).

⁶⁴ Somatório dos resultados de 18% (sim, sempre) com 53% (sim, algumas vezes) da pergunta 6 do questionário (ver Apêndice).

feridos em ação, 121 (22%) fizeram uso de arma fogo ou IMPO, sendo que destes 31 chegaram a ferir alguém efetivamente, o que corresponde a 5,6% dos que compuseram esses contingentes, ou ainda, 26% dos que declaram ter feito uso de armamentos de fato contra outrem.

O número elevado de ameaças percebidas pode ser justificado pelo cenário desses acionamentos: Rio, Alvorada, Crime Organizado, Guanabara, Entorno, Arcanjo, Pré-eleições 2012, São Francisco, Carioca, Rio de Janeiro, São Cristóvão e as Furacão no âmbito da Intervenção federal são operações tipificadas como de violência urbana (BRASIL, 2022a), em que o emprego das FA ocorreu em locais disputados por grupos criminosos e/ou milicianos, quase sempre, ligados à narcotraficantes (PALMA, 2019).

Um belo exemplo dessa intensa rivalidade, por ser considerada uma posição estratégica para o tráfico de drogas, o Complexo da Maré face a sua localização envolvendo as principais vias do Rio de Janeiro – linha amarela, linha vermelha e Avenida Brasil é concorrida por diversas organizações criminosas, como podemos ver na Figura abaixo.



FIGURA 1 - Distribuição das facções criminosas na Comunidade da Maré.
Fonte: DÓRIA, 2019, p.98.

Esse ambiente, quando somado ao regime de trabalho (24 horas por dia e 7 dias na semana) e ao propósito de desarticular as facções criminosas restringindo a liberdade de ação, retirando destas a sensação de impunidade e seu poder econômico (BRASIL, 2015), facilmente, propiciam episódios de violência direta.

Tal conjuntura explica, também, os casos em que o emprego de armamento de fato se fez necessário, e que a reação ao risco percebido justifica as medidas jurídicas e judiciais adotadas ao longo dos últimos trinta anos, que segundo o General de Exército Villas Bôas (2017), visam, sem deixar de primar pelo respeito aos direitos humanos, proporcionar maior efetividade das ações.

b) Do uso das Regras de Engajamento

Dentre os que tomaram parte nesse tipo de operação, 435 (74%) tiveram conhecimento das RE antes do emprego, os outros 26%, uma parcela (24%) declarou que na maioria das vezes receberam as orientações necessárias, os demais (2%) responderam que desempenharam a função sem prévia informação.

A END ao aludir sobre o emprego episódico na GLO determina que as FA: “deverão prever a capacitação de tropa para o cumprimento desse tipo de missão” (BRASIL, 2012, p.129). No que tange a essa questão, 512 (87%) alegam ter recebido o treinamento adequado, mas 76 (13%) não tiveram o devido adiestramento para a aplicação das RE. Apesar de a maioria estar qualificada para o desempenho e poder influir positivamente nos demais, o que torna esses 13% uma preocupação grave é a descentralização das ações, pois existe a possibilidade de que pequenas frações sejam compostas na sua plenitude por aqueles que não tiveram a devida orientação.

Sobre as orientações fornecidas pelas RE, 388 (66%) acreditam que o instrumento contribui para maior segurança jurídica à ação a ser desempenhada, e 200 (34%) não entendem desta mesma forma. Ao analisar uma subamostra dos participantes, percebe-se que, para o mesmo questionamento, os Oficiais se mostraram mais descrentes com relação à sustentação jurídica oferecida pelas RE para o desenvolvimento da atividade- 46% dos Oficiais declararam não confiar no amparo provido por estas regras.

Uma vez que a GLO não é a missão precípua das FA, e sim ações de natureza policial, este ceticismo dos Oficiais pode ser mais bem representado por uma preocupação em envidar esforços para o aperfeiçoamento destas RE e de procedimentos / equipamentos (PALMA, 2019).

A última pergunta da pesquisa de opinião constatou que 552 (94%) dos militares que participaram de uma GLO julgaram importante a confecção de um manual, a ser elaborado por uma assessoria jurídica conjuntamente com os demais órgãos de interesse, contendo RE para cada tipo de situação, fim permitir melhor preparo e emprego. Neste mesmo ponto, ao analisar separadamente Oficiais e Praças, percebe-se que a distribuição não sofre alteração percentual, refletindo que, independente de posição hierárquica, há o entendimento da necessidade em se ter um guia “*handbook*” como um instrumento que possa reunir as lições aprendidas, as disposições legais e as peculiaridades do emprego das Forças Armadas.

5 A GLO SOB A ÓTICA DE UM OPERADOR DO DIREITO

O jurista germano-americano Francis Lieber (1800-1872), durante a Guerra de Secessão (1861-1865), elaborou normas de condutas para as tropas em campanha “*The Lieber Code*”, que foram promulgadas, em 24 de abril de 1863, pelo Presidente Abraham Lincoln (1809-1865)⁶⁵ – “*Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*” (CARNAHAN, 1998).

O Ministro do Superior Tribunal Militar (STM), Dr. Péricles Aurélio Lima de Queiroz⁶⁶, por ocasião do IV Foro Interamericano de Direito Militar e Operacional (2016), fez menção ao código supra, e afirmou que: “Esse manual continha regras sobre todos os aspectos da condução da guerra terrestre, com o objetivo de evitar sofrimentos desnecessários e limitar o número de vítimas do conflito”.

Adicionalmente, o Ministro Péricles em sua preleção mencionou que, mais tarde, esses regramentos de conduta, em especial, os afetos ao uso da força ganharam notoriedade pelo efeito midiático observado na Guerra do Vietnã (1955-1975). Neste *zeitgeist*, surge o termo “*Rules of Engagement*” e, a partir de então, visando a prevenção e proteção das tropas, avulta de importância o papel desempenhado pelo “*Judge Advocate General's Corps*” (JAG)⁶⁷.

Essa crescente atenção despendida às normas de conduta, indubitavelmente, leva ao reconhecimento da necessidade de os militares se adequarem ao conjunto normativo e, dentro da legalidade, adotarem medidas preventivas.

⁶⁵ Político norte-americano que serviu como o 16º presidente dos Estados Unidos da América, posto que ocupou de 4 de março de 1861 até seu assassinato em 15 de abril de 1865.

⁶⁶ Tomou posse da Vice-Presidência e corregedoria do STM em 17 de março de 2021. Outrossim, cabe ressaltar que o Autor recebeu a autorização em 08 de agosto de 2022 do Ministro Péricles para menção neste trabalho.

⁶⁷ Ramo da justiça militar dos Estados Unidos da América, criado em 1775, que tem como uma de suas tarefas – prestar o adequado assessoramento jurídico às Forças.

Nesse diapasão, fim conhecer a perspectiva das Op GLO de uma operadora do direito cuja função é de fiscalização da atuação das FA e, com isso, enriquecer o presente estudo foi entrevistada a Procuradora de Justiça Militar Najla Nassif Palma⁶⁸. O diálogo ocorrido em 05 de agosto de 2022, encontra-se registrado, mais detalhadamente, no APÊNDICE B.

A Senhora Procuradora de Justiça Militar, à luz da Carta Magna, clarificou que as Operações de Garantia da Lei e da Ordem não fazem parte da missão precípua das FA – defesa da Pátria –, e que observou nos últimos 15 anos, o recrudescimento na demanda por este tipo de atuação, sobretudo no Rio de Janeiro. Esse aumento na demanda por ações militares depreendeu maior atenção dos operadores do direito e resultou em paulatinas adaptações legislativas.

Ao abordar o assunto RE, fruto de sua experiência como Promotora de Justiça no estado do Rio de Janeiro, a Dra. Najla comparou o conteúdo da primeira regra utilizada nos Complexos do Alemão e da Penha (2010-2012), com o das regras estabelecidas para o Complexo da Maré (2014-2015) e para a Operação Furacão (2017-2018) e, em sua análise, apontou mudanças nos procedimentos de abordagem e na terminologia.

A entrevistada, quando Secretária da Secretaria de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário do MPM (SDHDH/MPM), sob a ótica preventiva do Ministério, buscou contribuir para o aperfeiçoamento da escrituração das RE e, no exercício da função, assessorou o Senhor Procurador-Geral na expedição dos Ofícios 415 e 476, ambos de 2018.

O primeiro sugeria a revisão da RE com a supressão da expressão "de instalações e/ou de bens materiais essenciais ao cumprimento da missão", objetivando, dessa forma,

⁶⁸ Maiores detalhes da experiência profissional da entrevistada se encontram no APÊNDICE B.

mitigar interpretações equivocadas sobre o uso da força, onde a força letal deve ser empregada, quando estritamente inevitável, para proteger a vida e nunca para evitar danos à propriedade (PGJM, 2018a). O segundo recomendava a elaboração de um protocolo de abordagem observando as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003), e Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015) (PGJM, 2018b).

O protocolo de abordagem decorrente foi publicado por meio do Despacho Decisório nº1/2019 do Estado-Maior Conjunto das FA (EMCFA-MD), mas a exortação, referente a possível compreensão da “possibilidade de emprego de munição letal para a salvaguarda tão somente do patrimônio”, não foi suprimida (BRASIL, 2019).

A respeito da manutenção do conteúdo previsto na Diretriz Ministerial 16/2017, em detrimento ao contido no Ofício 415/2018, a Procuradora explicou que o MPM, como guardião do ordenamento jurídico no âmbito militar, na ocasião, tentou atuar na prevenção alertando que as RE deviam evitar dubiedades. Nessa senda, acrescentou que estas regras são apreciadas pelos membros do MPM como qualquer outro documento administrativo e que a RE “não isenta e não legitima nenhuma ação que seja contrária à lei”, portanto, não podem discordar da Carta Maior e nem dos tratados internacionais⁶⁹ que norteiam o paradigma do uso da força.

Ao falar do comportamento dos militares durante este tipo de atuação, mencionou que estes: “desviam muito pouco (derrapam muito pouco) nessas ações e a RE ajuda muito” e reforçou que as regras devem ser de fácil entendimento, devendo ser objeto de treinamento prático pelos militares engajados em uma Op GLO.

⁶⁹ Os direitos aplicáveis as Op GLO são o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Interno.

Ato contínuo, a Dra. Najla criticou o uso incorreto da expressão “segurança jurídica” e explicou que do seu ponto de vista significa ter um julgamento conforme a lei por uma corte especializada e aditou: “segurança jurídica não é arrumar um pretexto jurídico ou normativo para isentar agentes do Estado que usam excessivamente a força”.

Finalizando a entrevista, ao versar sobre a praxe de outros Estados em adotar um Manual de Direito Operacional Militar, comentou que, por semelhante modo, tal manual seria considerado como um documento administrativo, e uma vez que há uma tendência, no ambiente interno, de estas atuações ocorrerem como Operações Interagências⁷⁰, reputou que o grande benefício dar-se-ia na possibilidade de reunir em um único instrumento toda a normativa ora dispersa e, com isso, facilitar a padronização das RE e dos adestramentos necessários.

Ao congregar todas as normas que impactam nas operações militares⁷¹, o manual de Direito Operacional Militar, segundo o Ministro Péricles (2016), funciona como um grande checklist jurídico ou normativo, e ao avaliar a influência do exitoso modelo estadunidense sobre a França, Itália e Estados do continente americano, o Vice-Presidente do STM considera que esta disciplina jurídica em ascensão, em que pese não ter sido adotada pelo Brasil, tende a ser consolidada a nível global, e que esta evolução acena para a possibilidade da coexistência pacífica e respeitosa entre o uso da força pelo Estado e a garantia de direitos fundamentais.

⁷⁰ Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos.

⁷¹ Operação realizada em missão de guerra, de segurança interna, ou manobra militar, sob a responsabilidade direta de autoridade militar competente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que a destinação precípua seja a defesa da Pátria, nos últimos 30 anos, as Forças Armadas têm sido altamente requisitadas para atuar em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, sobretudo no Rio de Janeiro. Essa forma de emprego subsidiária, em especial a de violência urbana, por requerer o trato direto com a população combinado com o uso da força, normalmente, implica em intensa exposição à mídia e em cobrança pela sociedade, exigindo dos militares um maior preparo e observância do aparato normativo.

O estudo se propôs a fazer uma análise da evolução do amparo legal, no período de 1992 a 2022, por meio do estudo cronológico das principais alterações constitucionais, infraconstitucionais e documentais de cunho administrativo correlatas. Adicionalmente, realizou-se, no âmbito da Marinha do Brasil, uma pesquisa de opinião, que conjuntamente com a entrevista prestada pela Procuradora de Justiça do MPM permitiram sob diferentes óticas verificar tal progresso normativo.

O diagnóstico obtido atesta que, irrefutavelmente, em decorrência dos inúmeros acionamentos no período em tela, houve importantes modificações no arcabouço jurídico brasileiro e, por oportuno, assegura a necessidade de os militares, neste tipo de atuação, operarem somente mediante respaldo constitucional ou legal.

Inicialmente, dentro do estofo teórico provido por Johan Galtung (1990), foi possível melhor descrever o termo polissêmico “violência”, entender o comportamento deste fenômeno no Rio de Janeiro e suas consequências. Fomentada pelas camadas estrutural e cultural, a “violência direta” por ser mais facilmente percebida, quando potencializada pela mídia é capaz de incutir e medrar o sentimento de medo na população, o que, por vezes, contribui para justificar o acionamento das Forças Armadas.

Em seguida, ao identificar os suportes jurídicos basilares e correlatos a esta atividade de emprego limitado da força – Constituição de 1988, LC 97/1999 e Decreto nº 3.897/2001, depreendeu-se que a decisão de emprego das FA em uma Op GLO é de competência exclusiva do Presidente da República, podendo ocorrer por iniciativa do próprio ou por petição manifestada por quaisquer dos poderes constitucionais, sendo esta atuação episódica, limitada no espaço e no tempo e admissível somente quando esgotados os instrumentos relacionados no Art. 144 da CF/88.

O Art. 13 referente ao preparo e o Art. 15 sobre o emprego das FA, ambos da LC 97/99, sofreram alterações significativas no período em estudo, fruto das LC 117/2004 e 136/2010. Tais modificações visaram esclarecer a questão do esgotamento dos instrumentos e estabelecer novas atribuições subsidiárias.

O Decreto 3.897/2001 ao fixar as diretrizes e disciplinar o contido na lei complementar em tela, regulamentou o uso do poder de polícia, delegou a AGU a tarefa de prestar o devido assessoramento jurídico aos militares, contudo ao utilizar a expressão de caráter plurívoco – “preservação da ordem pública” – para esta hipótese de emprego ensejou novas solicitações de acionamento.

Independente da motivação para mobilizar uma Op GLO, obrigatoriamente, o comportamento e a conduta dos militares deverão ser pautados na legalidade. O extenso cabedal jurídico infraconstitucional, internacional e de *Soft Law* influem significativamente, mesmo que em âmbito interno, no cumprimento desse tipo de missão. Nessa senda, a despeito de ser apenas um documento administrativo e não conceder a licitude de uma lei, as regras de engajamento norteiam e orientam procedimentos, em especial o do uso da força.

Em 2011, o modelo de RE importado das Operações de Paz foi pela primeira vez observado pelo MPM e ao ser comparado com as regras utilizadas na Operação Furacão esse

Ministério orientou preventivamente e percebeu que foram admitidas e implementadas adaptações visando atender, não só a imposições do direito interno como também dos principais instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A Estratégia Nacional de Defesa, o manual do MD sobre o assunto, a pesquisa de opinião e a entrevista realizada apontam para a imprescindibilidade de treinamento das FA visando a manutenção do preparo e do emprego para esta hipótese de acionamento, todavia, a natureza episódica associada ao fato de que para cada demanda é confeccionada uma RE específica, por vezes, resulta em militares desempenhando a atividade sem o adestramento prévio, o que pode ser agravado pela necessária liberdade de ação conferida às pequenas frações. Neste momento, cabe ressaltar que o desconhecimento, a interpretação dúbia ou equivocada de apenas um militar pode comprometer o sucesso de toda uma missão.

Nesse sentido, o Manual de Direito Operacional Militar adotado por outros Estados por funcionar como um grande *checklist* normativo e amalgamar experiências anteriores e procedimentos táticos, pode vir a ser uma solução para minimizar a deficiência observada no intervalo compreendido entre o acionamento e a elaboração de uma RE.

Notadamente, comprovou -se uma evolução do aparato normativo e documental para as Operações de GLO, todavia este trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto, uma vez que a interpretação do Direito está sempre em evolução.

Espera-se, então, que as considerações apresentadas neste estudo possam contribuir para melhor compreensão da necessidade de as FA permanecerem aptas para eventuais demandas, buscando sempre assegurar a legalidade e a legitimidade essenciais à segurança jurídica, e alertar que, certamente, far-se-á necessário aos militares se debruçarem sobre a emergente matéria do Direito Público – o Direito Operacional.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. 282 p. Tese (apresentada como exigência parcial para o Concurso de Livre-Docência em Ciências Humanas) - Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

APRAXINE, Pierre et al. (Org.). *Urban violence and humanitarian challenges: joint report*. Paris: Institute for Security Studies, 2012. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Urban_violence_and_humanitarian__challenges.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

ARAÚJO, Paulo dos Santos de. *Atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem*. São Paulo, SP: Dia A Dia Forense, 2020. 214 p. (ISBN: 978-65-88296-13-4).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 674-679. Tradução de: João Ferreira.

BRASIL. Advocacia-Geral da União - AGU. *Parecer AGU nº GM-25, de 29 de julho de 2001*. Brasília, 2001a. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754715#:~:text=Em%20cumprimento%20a%20determina%C3%A7%C3%A3o%20verbal%20e%20da%20ordem%20p%C3%BAblica>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*: texto Constitucional de 25 de mar. 1824. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891*: texto Constitucional de 24 fev. 1891. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*: texto constitucional de 16 jul. 1934. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*: texto Constitucional de 10 nov. 1937. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*: texto Constitucional de 18 set. 1946. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*: texto constitucional de 24 jan. 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília, DF, 27 ago. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF, 30 set. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: Doutrina Militar Naval. 1. ed. Brasília, 2017

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF, 30 dez. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. Brasília, DF, 22 dez. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Lei complementar nº 69, de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 23 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp69impressao.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022. (Revogada pela Lei Complementar nº 97, de 1999)

BRASIL. Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 9 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Lei complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, DF, 2 set. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp117.htm#art1>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, DF, 25 ago. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art1>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: 22 mar 2012. Brasília, DF: MD, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD33-M-10: garantia da lei e da ordem*. 2.ed. Brasília, DF: MD, 2014b.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD34-M-02: manual de operações de paz*. 3.ed. Brasília, DF: MD, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD35-G-01: glossário das Forças Armadas*. 5.ed. Brasília, DF: MD, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Protocolo para abordagem e revista da população em operações de Garantia da Lei e da Ordem, com ênfase para segmentos específicos da sociedade (crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e do sexo feminino)*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/protocoloa_paraa_abordagem.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Histórico de operações de GLO 1992-2022*. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: < https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/1-metodologia-de-estudo.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Planilha com dados históricos*. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_jan_22.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Constituição 30 anos: as constituições brasileiras de 1824 a 1988*. 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696#:~:text=O%20Brasil%20teve%20sete%20Constitui%C3%A7%C3%B5es,1988%2C%20que%20completa%2030%20anos>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.457 Distrito Federal*. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/wp-content/uploads/2020/06/adi6457.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CARNAHAN Burrus M. Lieber and the Laws of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity, *American Journal of International Law*. v.92, n.213, p.1-15, jan. 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Todavia, 2019. p. 248-251.

CHESNAIS, Jean Claude. A Violência no Brasil: causas e recomendações políticas para a sua prevenção. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 53-69, jan. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csc/1999.v4n1/53-69>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

COLÔMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA. *Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares*. Bogota: MD, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Resolução nº 202, de 9 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP. Brasília, DF, 9 dez. 2019. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Jecrim_Conselhos/Resoluo-202.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

DÓRIA, Alexandre José Gomes. Operações de garantia da lei e da ordem realizadas no Estado do Rio de Janeiro: lições aprendidas e modelos de emprego das forças armadas. *A Defesa Nacional - ADN*, Rio de Janeiro, p. 96-112, out. 2018.

EQUADOR. Ministerio de Defensa Nacional. *Manual de derecho en las operaciones militares*. Quito: MDN, 2014.

EUA. US ARMY. *2022 Operational Law Handbook*. Virginia: Us Governement, 2022.

FUCCILLE, L. *As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Carlos, p.70-92, 1999

GALTUNG, J. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*. Manoa, v.6, n.3, p.167-191, 1969. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/422690>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

GALTUNG, J. Cultural violence. *Journal of Peace Research*. Manoa, v.27, n.3, p.291-305, ago. 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/423472>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

GALVÃO, Fernando Sérgio. Reflexões sobre a evolução legal do emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO). *Justiça Digitalizada*, Brasília, v. 7, n. 8, p. 13-17, dez. 2011.

GIROTTI, Luís Contine. Proteção jurídica ao emprego de tropas em operações de garantia da lei e da ordem. *A Defesa Nacional - ADN*, Rio de Janeiro, XVI, n. 802, p. 19-26, jul. 2005. Trimestral. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/5997>. Acesso em: 24 abr. 2022.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Globo Livros, 2014. p. 54-60.

GOUVÊA, Viviane. *Volta Redonda: a CSN e o massacre de 1988*. 2021. Disponível em: <<http://querepublicaessa.an.gov.br/temas/113-tragedia-em-volta-redonda.html>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *População nos Censos Demográficos, segundo os municípios das capitais - 1872/2010*. 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015: síntese de indicadores 2015*. 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. 2021. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Missão Institucional*. 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/aceso-informacao/institucional/o-ibge.html>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *O que é? - Índice de Gini*. 2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem>. Acesso em: 15 jun. 2022.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA - ISP. *Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no Estado do Rio de Janeiro e grandes regiões*. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em: 28 jun 2022.

KRULAK, Charles Chandler. The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War. *Marines Magazine*, EUA, p. 1-8, jan. 1999. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA399413.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

LIMA, Renato Sérgio de *et al.* A frágil redução das mortes violentas intencionais no Brasil. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2022*. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=4>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

LOUREIRO, César Lopes. Aspectos Legais das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. *O Anfíbio*, Rio de Janeiro, XXVI, n. 25, p. 103-111, jan. 2006.

MALERBA, Jurandir. Sobre o Tamanho da Comitiva. *Revista Acervo: A corte no exílio e A Independência brasileira: novas dimensões*, Brasília: Arquivo Nacional, v. 21, n. 1, p. 47-62, jan. 2008. Semestral. Disponível em: <<https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/download/87/87>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 44ª edição. São Paulo, Malheiros, 2015. p. 147.

MINGST, Karen A. *Princípios de Relações Internacionais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 75.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Execução penal*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, p.89, 2008.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. *O tratamento jurídico penal das organizações criminosas no Brasil*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito 2012, Rio de Janeiro, p.6-9.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050*. 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OMS. *Relatório mundial sobre violência e saúde*. Genebra: Biblioteca da OMS, 2002. cap. 1, p. 1-22. Disponível em: <<https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2019/04/14142032-relatorio-mundial-sobre-violencia-e-saude.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

PALMA, Najla Nassif. Direitos Humanos e Forças Armadas: uma breve reflexão sobre a afirmação, promoção e proteção dos direitos fundamentais nas instituições militares. *Revista da VII Jornada Jurídica do Corpo de Fuzileiros Navais*, Rio de Janeiro, nov. 2019.

PAULA, Flávia Patrocínio de. Perspectivas sobre o Quilombo da Penha/Quilombo do Padre, na Freguesia de Irajá, RJ (1880-1900). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 31., 2021, Rio de Janeiro. *História, verdade e tecnologia*. Rio de Janeiro: ANPUH-Brasil, 2021. v. 1, p. 1-13. Disponível em: <https://www.snh2021.anpuh.org/resources/anais/8/snh2021/1628563859_ARQUIVO_ae85ecee7996fbd0292455499ed87732.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA MILITAR - PGJM. *Ofício nº 415/GAB-PGJM/MPM. 2018a*. Disponível em: <<https://www.mpm.mp.br/portal/wp-content/uploads/2018/06/pgjm-regras-engajamento-10-4-18.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA MILITAR - PGJM. *Ofício nº 476/GAB-PGJM/MPM. 2018b*. Disponível em: <<https://www.mpm.mp.br/portal/wp-content/uploads/2018/06/pgjm-protocolo-abordagem-23-4-18.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

QUEIROZ, Péricles Aurélio Lima de. O Direito Operacional Militar e o Direito Internacional dos Conflitos Armados no contexto da participação brasileira em Operações de Paz. In: *IV Foro*

interamericano de direito militar e operacional, 4., 2016, Brasília. Brasília: STM, 2016. p. 1-10. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eZtM03jMc0>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

PERU. MINISTERIO DE DEFENSA. Manual de derecho operacional para Las Fuerzas Armadas. Lima: MD, 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 3.329, de 28 de dezembro de 1999. Cria o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - Riosegurança e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 28 dez. 1999. Disponível em: <http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/LegislacaoISP001.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 46.600, de 18 de março de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Polícia Militar do Rio de Janeiro - SEPM, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 19 mar. 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/62908>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno CRH*, v. 23, n. 59, p. 283-300, ago. 2010.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos — a modernização da moradia no Rio de Janeiro. *Análise Social*, Lisboa, p. 581-597, jan. 1994. Trimestral. Disponível em: <<https://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/122337718716iYL2uw3Xe43QN7.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

VILLAS BÔAS, Eduardo. *Insegurança jurídica pode inibir ação de tropas no Rio*. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do-exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011. p. 37-40

ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. cap. 1, p. 9-35.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, FORÇAS ARMADAS E POLÍCIA: entre o autoritarismo e a democracia 1999- 2002*. São Paulo: Record, 2005. cap. 6, p. 180-210.

ZUCCARO, Paulo Martino. *Força de Fuzileiros da Esquadra faz balanço de atuação na Intervenção Federal do Rio de Janeiro*. 2019. Disponível em: <[https://www.marinha.mil.br/noticias/forca-de-fuzileiros-da-esquadra-faz-balanco-de-atuacao-na-intervencao-federal-do-rio-de#:~:text=A%20For%C3%A7a%20de%20Fuzileiros%20da%20Ordem%20\(GLO\)](https://www.marinha.mil.br/noticias/forca-de-fuzileiros-da-esquadra-faz-balanco-de-atuacao-na-intervencao-federal-do-rio-de#:~:text=A%20For%C3%A7a%20de%20Fuzileiros%20da%20Ordem%20(GLO))>. Acesso em: 15 jun. 2022.

APÊNDICE A – Relatório de Pesquisa de Opinião

I- OBJETIVO DA PESQUISA

Realizada no âmbito da Marinha do Brasil, esta pesquisa de opinião foi distribuída, para preenchimento em caráter voluntário, aos alunos dos: Curso de Política e Estratégia Marítimas 2022 (C-PEM); Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores 2022 (C-EMOS); e Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), e as Organizações Militares (OM) do setor operativo pertencentes à Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE).

Teve como objetivo identificar a percepção dos entrevistados quanto à importância em termos um manual elaborado por assessoria jurídica, conjuntamente com os demais órgãos de interesse, contendo regras de engajamento para cada tipo de situação.

II- METODOLOGIA

Participaram da pesquisa os alunos da Escola de Guerra Naval (EGN) e do CIASC; e os militares da FFE, conformando um espaço amostral satisfatório que envolve diferentes ciclos hierárquicos, e com isso, distintos níveis de experiência, entendimento e conhecimento profissional.

Com essa salutar diversidade, buscou-se verificar um senso comum, entre os que participaram ou não de Operações de GLO, a resposta para as perguntas: os instrumentos legais existentes fornecem o amparo jurídico adequado para uma GLO? Fim melhor prover o preparo e emprego da Força, há a necessidade de termos um manual amalgamando as peculiaridades jurídicas e judiciais, com as ações demandadas ao setor operativo?

O questionário disponibilizado continha as seguintes perguntas:

1. O Senhor(a) já participou de alguma Operação de GLO?
2. O Senhor(a) fez uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra alguém?
3. O Senhor(a) chegou a ferir alguém com arma de fogo ou armamento menos letal?
4. O Senhor(a) participou de alguma ocorrência que resultou em óbito?
5. Durante uma OpGLO, alguém tentou atirar no Senhor(a) ou na Tropa?
6. Em algum momento durante a Operação de GLO, o Senhor(a) se sentiu ameaçado ao ponto de pensar em usar seu armamento em legítima defesa ou na defesa de um terceiro (cidadão ou militar)?
7. Foi ferido por arma de fogo ou outro armamento menos letal?
8. O Senhor(a) ao participar de uma Operação de GLO teve o conhecimento da regra de engajamento antes do início da Operação?
9. O Senhor(a) recebeu instruções / adestramento adequado para a aplicação desta regra de engajamento?
10. O Senhor(a) acredita que a regra de engajamento transmitida garante o amparo legal para a ação a ser desempenhada? (Exemplo: abordagem de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, pessoas do sexo feminino e detenções em geral)
11. De modo a permitir maior tempo de adestramento e ainda oferecer melhores condições de preparo e emprego para a tropa a ser empregada, o Senhor(a) julga importante termos um manual (*handbook*) elaborado por uma assessoria jurídica conjuntamente com os demais órgãos de interesse, contendo regras de engajamento para cada tipo de situação?

III- DADOS COLETADOS

a) SOBRE OS RESPONDENTES

A pesquisa retornou 969 respostas, tendo como respondentes: nove Capitães de Mar e Guerra (CMG); oito Capitães de Fragata (CF); 55 Capitães de Corveta (CC); 34 Capitães-Tenentes (CT); vinte Primeiros-Tenentes (1T); dois Segundos-Tenentes (2T); 24 Suboficiais (SO); catorze Primeiros-Sargentos (1SG); dezessete Segundos-Sargentos (2SG); 361 Terceiros-Sargentos (3SG); treze Cabos (CB); e 412 Soldados (SD).

A primeira pergunta tinha como propósito identificar quem dos respondentes, efetivamente, tomou parte em uma Operação de GLO.

1. O Senhor(a) já participou de alguma Operação de GLO?

Do total de 969 militares participantes da pesquisa, 588 (60%) já haviam participado de Operações de GLO.

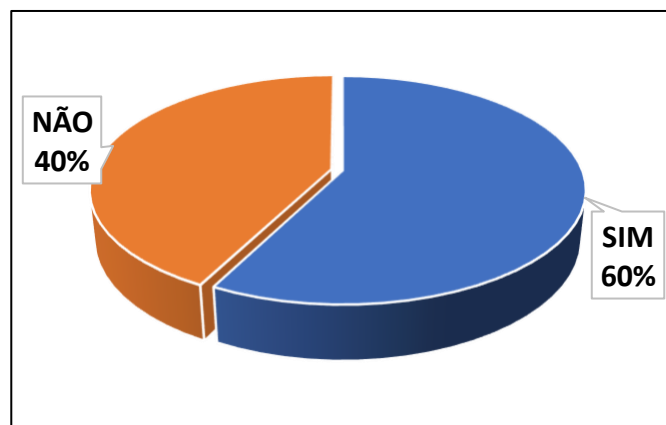


GRÁFICO 1 - Militares que participaram de uma Op GLO
Fonte: Autor

b) SOBRE O USO REAL DA FORÇA

2. O Senhor(a) fez uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra alguém?

Do total de respondentes (969), 131 (13,5%) fez uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra alguém.

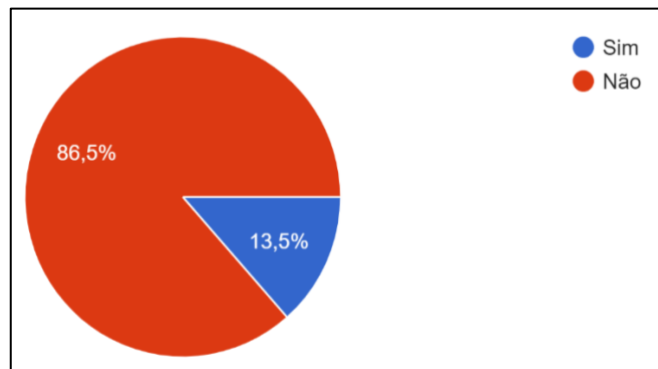


GRÁFICO 2 - Militares que fizeram uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra terceiros
Fonte: Autor

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), 129 (22%) fez uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra alguém.

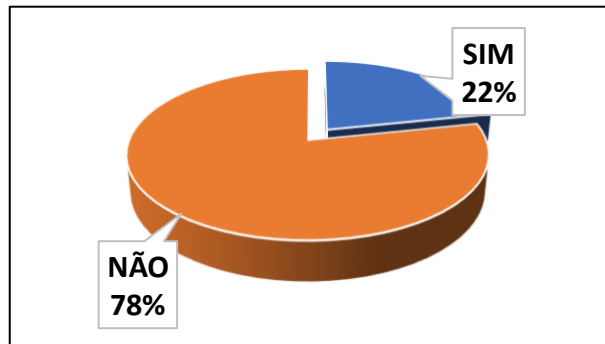


GRÁFICO 3 - Militares que participaram de uma GLO e fizeram uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra terceiros
Fonte: Autor

Dos militares que fizeram uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra terceiros 98% deles participaram de uma Operação de GLO.

3. O Senhor(a) chegou a ferir alguém com arma de fogo ou com armamento menos letal?

Do total de respondentes (969), 38 (3,9%) militares chegaram a ferir alguém com arma de fogo ou armamento menos letal.

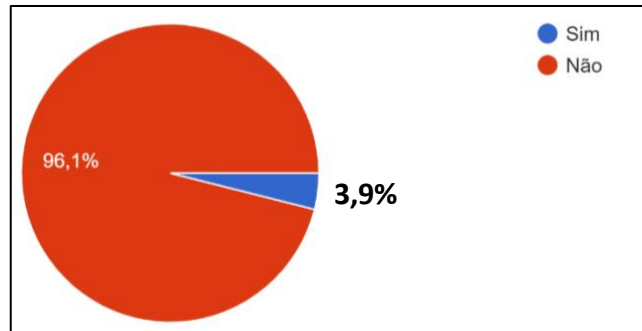


GRÁFICO 4 - Militares que chegaram a ferir terceiros com arma de fogo ou com armamento menos letal

Fonte: Autor

Dos 129 militares que fizeram uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra terceiros, durante uma Op GLO, 34 (26%) chegou a ferir alguém com arma de fogo ou armamento menos letal.

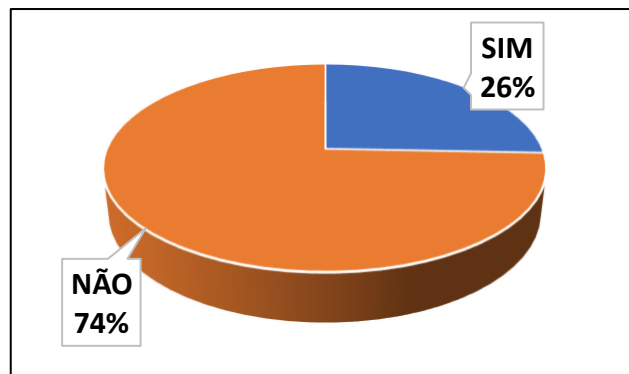


GRÁFICO 5 - Militares que fizeram uso de arma de fogo ou de armamento menos letal contra alguém e chegaram a ferir alguém com arma de fogo ou armamento menos letal

Fonte: Autor

4. O Senhor(a) participou de alguma ocorrência que resultou em óbito?

Do total de respondentes (969), 45 (4,6%) militares participaram de alguma ocorrência que resultou em óbito.

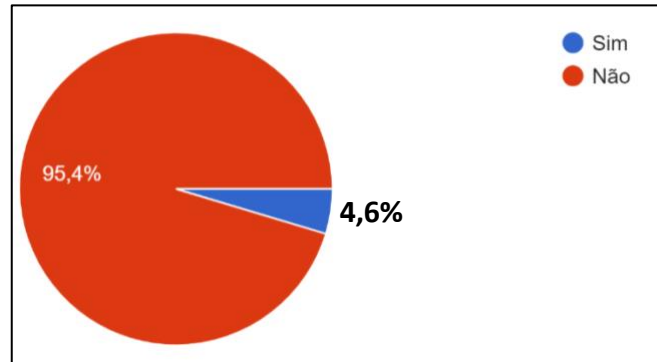


GRÁFICO 6 - militares participaram de alguma ocorrência que resultou em óbito

Fonte: Autor

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), os mesmos 45 militares (8%) participaram de alguma ocorrência que resultou em óbito.

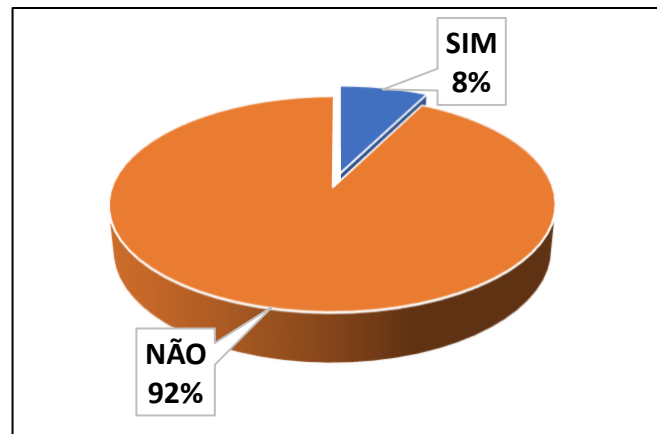


GRÁFICO 7 - Militares que participaram de uma Op GLO que tomaram parte em alguma ocorrência que resultou em óbito

Fonte: Autor

5. Durante uma Op GLO, alguém tentou atirar no Senhor(a) ou na Tropa?

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), 300 (51%) participou de alguma ocorrência em que alguém tentou o alvejar ou a Tropa.

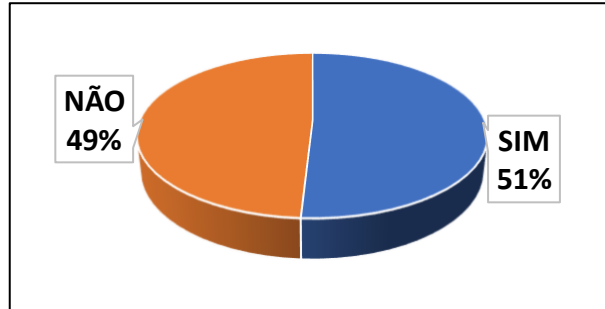


GRÁFICO 8 – Militares que participaram de alguma ocorrência durante uma GLO em que alguém tentou o alvejar ou a Tropa

Fonte: Autor

6. Em algum momento durante a Operação de GLO, o Senhor(a) se sentiu ameaçado ao ponto de pensar em usar seu armamento em legítima defesa ou na defesa de um terceiro (cidadão ou militar)?

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), 390 (71%) dos militares se sentiram ameaçados ao ponto de pensar em empregar a força em autodefesa ou na defesa de terceiros, sendo 284 (51%) algumas vezes e 106 (18%) sempre.

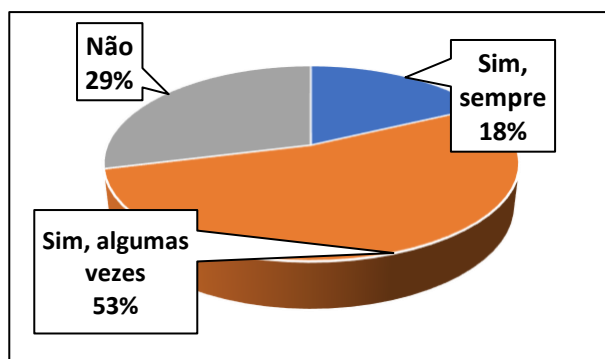


GRÁFICO 9 – Militares que durante uma Op GLO) se sentiram ameaçados ao ponto de pensar em usar seu armamento em legítima defesa ou na defesa de terceiros

Fonte: Autor

7. Foi ferido por arma de fogo ou outro armamento menos letal?

Do total de respondentes (969), 6 (0,6%) militares foram feridos por arma de fogo ou outro armamento menos letal.

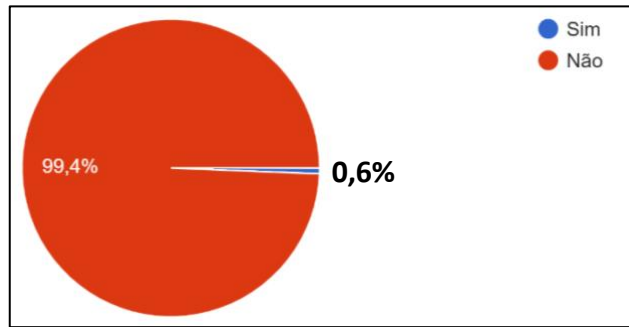


GRÁFICO 10 - Militares foram feridos por arma de fogo ou outro armamento menos letal
Fonte: Autor

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), 6 (0,6%) militares foram feridos por arma de fogo ou outro armamento menos letal, portanto, somente militares que participaram de uma Op GLO declaram ter sido feridos.

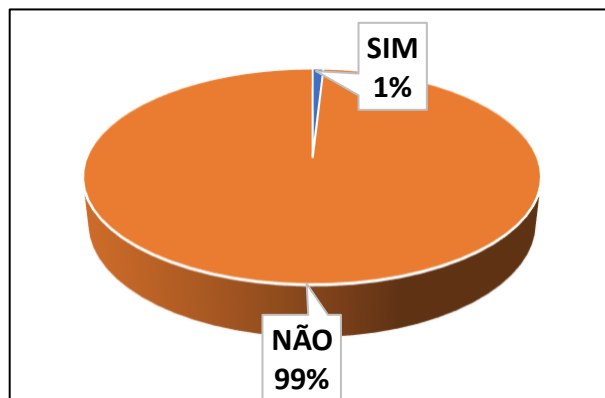


GRÁFICO 11 - Militares que participaram de uma Op GLO e foram feridos por arma de fogo ou outro armamento menos letal
Fonte: Autor

c) SOBRE A REGRA DE ENGAJAMENTO

8. O Senhor(a) ao participar de uma Operação de GLO teve o conhecimento da regra de engajamento antes do início da Operação?

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), 153 (26%) dos militares chegaram a operar sem ter conhecimento da RE, sendo 150 (24%) declarando que algumas vezes não tomaram ciência e 3 (2%) que nunca tiveram contato com a RE.

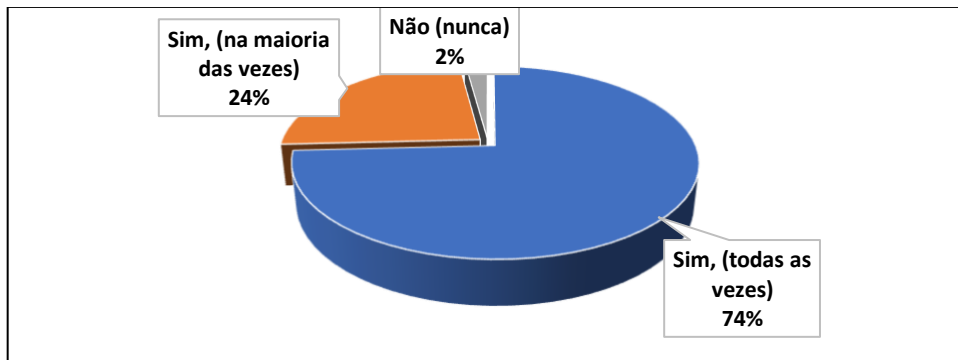


GRÁFICO 12 - Militares que ao participar de uma Op GLO teve o conhecimento da RE antes do início da Operação

Fonte: Autor

9. O Senhor(a) recebeu instruções / adestramento adequado para a aplicação desta regra de engajamento?

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), 512 (87%) dos militares receberam treinamento adequado para a aplicação da RE.

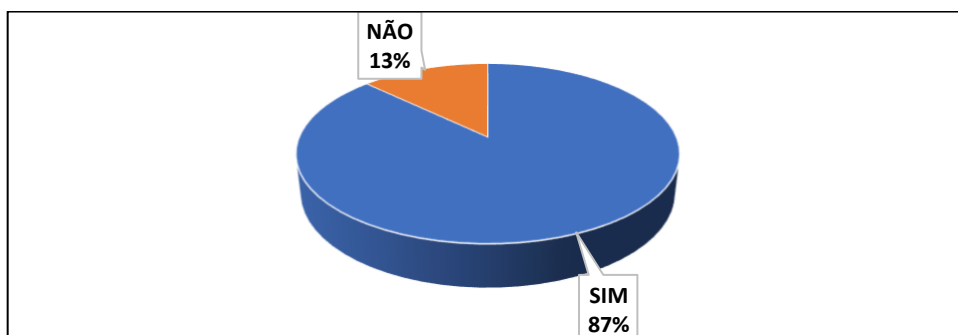


GRÁFICO 13 - Militares que receberam treinamento adequado para a aplicação das RE

Fonte: Autor

10. O Senhor(a) acredita que a regra de engajamento transmitida garante o amparo legal para a ação a ser desempenhada? (Exemplo: abordagem de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, pessoas do sexo feminino e detenções em geral)

Do total de respondentes (969), 637 (65,7%) militares acreditam que a regra de engajamento transmitida garante o amparo legal para a ação a ser desempenhada.

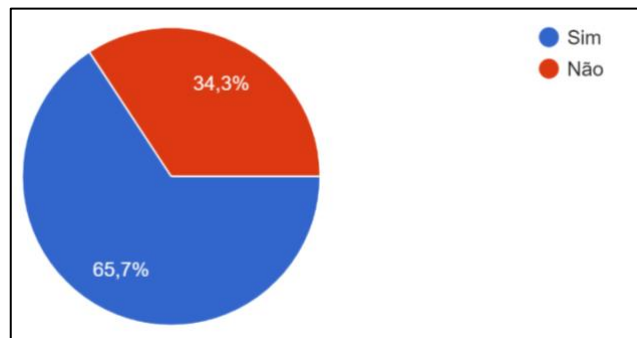


GRÁFICO 14 - Militares acreditam que a regra de engajamento transmitida garante o amparo legal para a ação a ser desempenhada

Fonte: Autor

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), 388 (66%) militares acreditam que a regra de engajamento transmitida garante o amparo legal para a ação a ser desempenhada. Note que o entendimento sobre as RE não difere ao levar em consideração a participação.

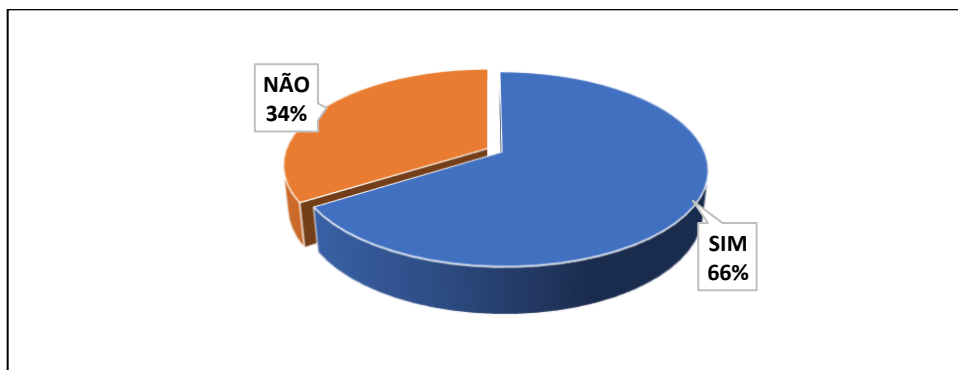


GRÁFICO 15 - Militares que participaram de uma Op GLO e que acreditam que a regra de engajamento transmitida garante o amparo legal para a ação a ser desempenhada

Fonte: Autor

11. De modo a permitir maior tempo de adestramento e ainda oferecer melhores condições de preparo e emprego para a tropa a ser empregada, o Senhor(a) julga importante termos um manual (*handbook*) elaborado por uma assessoria jurídica conjuntamente com os demais órgãos de interesse, contendo regras de engajamento para cada tipo de situação?

Do total de respondentes (969), 856 (88,3%) militares julgaram importante termos o manual (*handbook*).

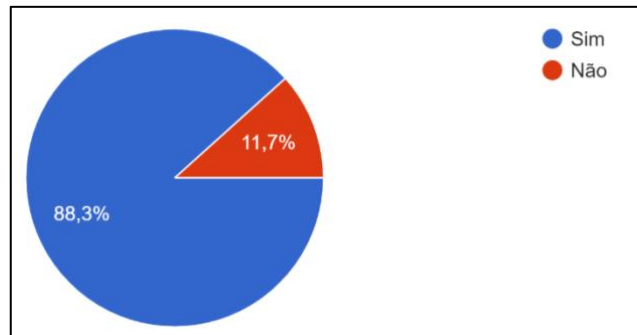


GRÁFICO 16 - Militares que julgam importante termos um manual contendo RE para cada tipo de situação

Fonte: Autor

Do total de respondentes que participaram de uma Op GLO (588), 552 (94%) dos militares julgaram importante termos o manual (*handbook*).

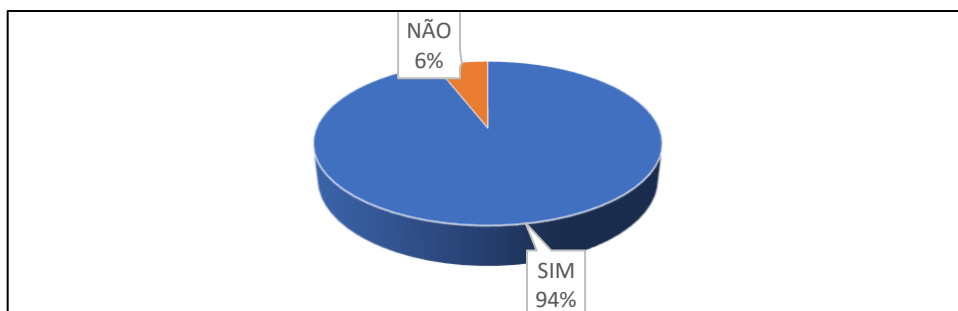


GRÁFICO 17 - Militares que participaram de uma Op GLO e que julgam importante termos um manual contendo RE para cada tipo de situação

Fonte: Autor

APÊNDICE B – Entrevista com a Procuradora de Justiça Militar do MPM

I- SOBRE A ENTREVISTADA

Procuradora de Justiça Militar, encarregada da Ouvidoria das Mulheres do MPM e Diretora-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Militar e Humanitário (IBDMH). Foi Secretária de Direitos Humanos, Direito Humanitário e Relações Internacionais do Ministério Público Militar.

Mestre em Direito Internacional Humanitário pela Universidade de Genebra e professora em cursos de pós-graduação, na Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), na Escola Superior de Guerra (ESG) e em Escolas Militares. Colaboradora do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e do Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COpPazNav).

Integrante da comissão de cooperação técnica do Brasil para elaboração do primeiro Código Penal Militar de Angola e do *Senior Women Talent Pipeline* da ONU.

Suas publicações e áreas de interesse incluem Direito Internacional Humanitário, Direitos Humanos, Direito Penal Internacional, Operações de Paz, "Agenda Mulheres, Paz e Segurança" e Direito Militar⁷².

II- OBJETIVO DA ENTREVISTA

Aprofundar e incrementar o presente estudo com a percepção de um representante do Ministério Público Militar.

⁷² Informações pessoais fornecidas pela entrevistada em forma de texto.

III- A ENTREVISTA

Tendo o autor como entrevistador, o diálogo teve início às 10h do 05 de agosto de 2022, por meio de videoconferência, resultando nas perguntas e respostas abaixo listadas.

Antes de iniciar-se a fase de perguntas, a Senhora Procuradora de Justiça esclareceu que: os membros do Ministério público possuem independência funcional, ou seja, não é possível para um operador do direito afirmar como o Ministério público pensa em concreto, mas sim, como o MPM pensa institucionalmente (seus valores), portanto, face a esta liberdade de atuação, apesar de as balizas legais serem comuns a todos, não é possível garantir que o entendimento desta Procuradora de Justiça seja o de todos os membros do Ministério.

1. Na opinião da Sra. houve alguma evolução no amparo legal do uso da força para a imposição da lei e da ordem para as FA no período de 1992 - 2022?

Vou me focar nos últimos 15 anos, período em que eu já estava atuando como Promotora de Justiça no estado do Rio de Janeiro e as FA foram demandadas mais expressivamente. Nessa moldura temporal, temos três experiências muito marcantes que foram as dos Complexos do Alemão e da Penha (2010-2012); a do Complexo da Maré (2014-2015); e a Operação Furacão (2017-2018) que acabou continuando na época da Intervenção Federal. Nestes empregos surgiu a nomenclatura regras de engajamento como denominação para as regras de natureza administrativa que estavam sendo utilizadas.

Eu vou falar tanto do aparato normativo como dessas regras administrativas (natureza de uma regra de engajamento). Na realidade como as FA foram mais demandadas

a atuar, então, o olhar jurídico se voltou nesse sentido e, com isso, tivemos três atualizações da Lei Complementar de 1999. Estas modificações começaram a acontecer em virtude dessa demanda que a sociedade fez às FA, impactando no ambiente interno, o que é atípico, uma vez que não é atribuição essencial das FA – “não deixa de ser constitucional e legal, mas não é típica”. Devido a formação de essência das FA não serem para isso, começou a haver um cuidado muito maior da legislação para disciplinar e fazer cumprir todas as normas de Direito Internacional (DI) e de direito interno.

As forças alinhadas com este olhar começaram a produzir as regras de engajamento, pegando emprestado esta terminologia das Missões de Paz - *Rules of Engagement* (ROE). Esta iniciativa da administração militar, sobretudo em 2011, foi apoiada pelo imaginário popular de que as FA se encontravam desempenhando com êxito uma atuação no Haiti. Este êxito brasileiro no Haiti permitiu, a despeito de a regulamentação jurídica ser completamente diferente de uma Operação de GLO (âmbito interno), incorporar este termo, com o intuito de trazer uma regulamentação do comportamento militar mais específica para as missões, onde a força impacta a população civil (os nacionais).

Historicamente, observamos alterações da Lei complementar que regulamenta a atuação das FA no âmbito interno. Destaco, a alteração referente a competência de quem julga o militar que atua nessas ações (Lei 9.299/1996), e a alteração legislativa que culminou na Lei 13.491 de 2017, que devolveu ao ambiente do sistema penal militar a competência para processar e julgar o militar em duas situações, dais quais, sobressalto a de crimes dolosos contra a vida de civis por poder ocorrer em um ambiente de GLO de atuação, seja no âmbito interno ou em outro tipo de atuação fora.

Portanto, comprovadamente, houve modificações legislativas. Observadas na Lei

complementar; na incorporação administrativa da terminologia “regras de engajamento”; e da competência da Justiça Militar para processar e julgar crimes dolosos contra a vida de civis, inicialmente, tirada em 1996, por causa de ações associadas à Polícia Militar do estado de São Paulo, que voltaram a competência da Justiça Militar, em 2017, sobretudo no ambiente da Justiça Militar da União (JMU).

Como estamos falando de evolução, gostaria de fazer um comentário rápido sobre: como era a primeira regra de engajamento e como elas foram evoluindo.

A primeira RE na época da GLO do Complexo do Alemão e da Penha tinha terminologias bélicas, como “ato hostil” e “adversário”. Em 2011, houve um estudo nesse sentido e a própria Cruz Vermelha ofereceu o seu apoio sugerindo a alteração da terminologia. Não vivemos um ambiente de guerra dentro do Brasil, então, não se pode este tipo de terminologia, não se pode aplicar o direito dos conflitos armados (DICA) e nem o direito Internacional humanitário (DIH) nessas circunstâncias.

Nesse sentido, a partir da atuação no Complexo da Maré (2014 – 2015) o termo “adversário” foi substituído por Agente Perturbador da Ordem Pública (APOP), e por semelhante modo, o “ato hostil” deu lugar ao termo “ato ameaçador”.

Reitero que as RE não são uma lei, mas sim, regras administrativas que tem que se submeter à legislação. As RE regulamentam o comportamento militar, sobretudo o uso diferenciado ou progressivo da força. Temos como premissa que as RE não podem ultrapassar nenhuma legislação ou tratado Internacional do qual o Brasil faz parte, sendo apenas um contorno administrativo do comportamento dos militares.

Então, as RE saíram do ambiente desse vocabulário belicoso (de guerra) e foram se adaptando, como podemos ver na Operação Furacão, onde estas regras se tornaram mais

adequadas à legislação interna.

No âmbito da Intervenção Federal foi realizada uma orientação do MPM e, como secretária de direitos humanos, assessorei ao Procurador-Geral da época, que expedisse duas orientações ao interventor, uma delas era exatamente o treinamento em direitos humanos para a tropa e a elaboração de protocolos de abordagem para grupos vulneráveis (crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência); e a outra foi para fazer uma alteração na RE da Operação Furacão (esta operação começou em julho de 2017 e continuou vigente durante a intervenção). Relembro que, ações de GLO e intervenção são coisas distintas, mas elas coexistiram durante a Intervenção Federal. Em específico, a despeito de principiologicamente adequada, houve uma orientação, nesta última RE, devido a uma redação dúbia, que permitia uma interpretação equivocada de que: “se poderia ser usado o uso letal da força para defesa de patrimônio e de instalações”. Isso NÃO É POSSÍVEL dentro da legislação nacional. Esta orientação, lamentavelmente, não foi seguida pela administração militar. Quando o órgão que fiscaliza orienta, ele está tentando atuar na prevenção e se a administração não a recebe e depois o ato acontece, a tentativa de prevenção se desfaz e a atuação dar-se na repressão criminal (papel do Ministério Público de fiscal da lei). A RE em tela não foi modificada, mas deveria ter sido ao olhar do Ministério público militar, digo do MPM, porque foi uma orientação que saiu do Procurador-Geral.

O uso da força tem dois paradigmas, um à luz do Direito Internacional Humanitário (DIH), quando em tempo de guerra e outro à luz dos tratados de direitos humanos - *Soft Law* expedido pela ONU. No Brasil, o uso da força letal dar-se-á somente em caso de legítima defesa, diferente de uma RE em missão de paz. As RE do Haiti permitiam o uso letal da força - *Beyond Self Defense* (BSD) - além da legítima defesa para uma defesa até das instalações da

missão, o que, na minha opinião, não se pode transpor para um ambiente interno. O regramento que inspira as ROE de uma missão de paz vem de um mandato Internacional, em que, para o cumprimento da missão, a legítima defesa é entendida num âmbito mais amplo.

Pela diferença no aparato normativo, a dubiedade que constava na RE da Operação Furacão me deixou preocupada. O militar poderia interpretar, por exemplo, que poderia gerar um dano letal em defesa do patrimônio e da instalação, acreditando estar isento de sua responsabilidade criminal. ISSO NÃO É POSSÍVEL.

Claro que se lermos a RE como um todo, principalmente, onde fala dos princípios do uso progressivo da força, você entende que o espírito dela não é esse. Contudo se nos atermos apenas a este “pedacinho”, e cômicos de que uma RE é feita para um militar que não possui formação jurídica, sendo este pautado, estritamente, no que está escrito, há a possibilidade de termos militares sem a compreensão do todo.

Ainda, sobre esta RE, reforço que prever o uso da força em defesa do patrimônio e de instalações se encontra em desacordo com a legislação nacional e com os tratados que regulamentam o paradigma do uso da força.

2. Entendo que a Sra. Procuradora de Justiça tenha vivenciado e avaliado inúmeras denúncias feitas ao MPM por ocasião das Operações de GLO. Pergunto: Quais foram as principais denúncias realizadas relacionadas ao Uso da Força? Foram de Abuso de autoridade ou poder?

Eu não realizei um levantamento sobre isso, portanto, o que eu vou falar para o Senhor é empírico e fruto da minha experiência como promotora no Rio de Janeiro.

Como fui promovida, em março de 2022, hoje, sou Procuradora em Recife, mas

estava no Rio de Janeiro desde 2006. Como promotora no Rio de Janeiro, neste período, estive atuando e vivenciei estas três grandes Operações [Op. Arcanjo (2010-2012), Op. São Francisco (2014-2015) e Op. Furacão (2017-2018)], então, eu posso lhe dizer no meu sentimento.

O livro “Dano colateral: A intervenção dos militares na segurança pública” da jornalista investigativa Natália Viana fez um levantamento bem interessante, onde a autora declara que nos últimos 10 anos foram 35 civis mortos em ações de militares em GLO⁷³.

Empiricamente falando, denúncias sobre o uso abusivo de autoridade ou da força não compõem a maioria dos casos. Nós temos muitos processos, mais do que de desvios de militares, na minha experiência, nós tivemos inquéritos de civis afrontando a Força. Em número, eu acho que a de civis até teve um número maior, mas sim, nós tivemos alguns casos de desvios. Tivemos inquéritos instaurados por morte causada, mas que eu me recorde não chegaram a virar processo.

No âmbito da GLO houve inquéritos instaurados para apurar a morte de civis causada por militares, mas eu não tenho notícia de que tenham virado processo. Houve um caso da Maré que virou um processo, em que o militar foi absolvido ao final⁷⁴, este caso é abordado no livro Dano Colateral.

Tivemos inquéritos de desvios de militares, mas dentro do número de militares que participam de GLO, os desvios são poucos, porque os militares, em regra, têm um comportamento que não derrapa tanto, igual ao que observamos em missões de paz, onde

⁷³ “Pelas minhas apurações, desde 2011 haviam ocorrido pelo menos 35 mortes de civis com fortes indícios de envolvimento de militares atuando em operações de segurança pública — 32 envolvendo membros do Exército e as outras três, membros da Marinha”, em: VIANA, Natália. Dano colateral: A intervenção dos militares na segurança pública. São Paulo: Contexto. 2021, p.15).

⁷⁴ Referente ao caso do Cabo Neitzke do Exército Brasileiro – inocentado por legítima defesa (VIANA, 2021, p.114).

temos poucas notícias de inquéritos instaurados. Se fossemos fazer um recorte de um panorama durante as GLO, temos: civis desobedecendo ou desacatando militares; militares que causaram a morte de civis; militares abusando do uso da força.

Tive um processo que foi arquivado de um Fuzileiro Naval, também na época da Maré, onde pedi pela condenação, mas ele foi absolvido. O caso era de um abuso durante uma abordagem (filmada). Durante a abordagem o civil se negou a entregar o celular e o sargento deu um tapa na cara do civil, eu o denunciei por isso, mas ele foi absolvido.

Comandante Luciano, se o senhor for relatar o que eu disse sobre questões de feitos, temos que deixar muito claro que não há um levantamento específico feito. Mas sim, há casos de morte de civis, de abuso em abordagens, todavia, poucos inquéritos e investigações viraram processo, e sobre condenações, no âmbito da GLO, eu não tenho notícias para lhe dizer. Houve inquéritos, muitos arquivados, a maioria dos desvios dos militares não viraram processo, ou seja, se aferiu e se verificou que não era caso de crime pelo próprio Ministério público e este pediu o arquivamento. Eu mesmo pedi arquivamento em situações até de morte de civis, onde era caso de legítima defesa de militares.

Segundo a Jornalista investigativa, em seu livro, em números, a mais feitos de civis do que de militares. E é verdade, há mais feitos de civis afrontando os militares do que os de militares, em números de investigações e de processos.

3. Como as RE influenciam na análise e na opinião do MPM para o andamento dos inquéritos das ações? Como que a elaboração das RE pode ajudar no respaldo jurídico das ações militares durante uma Op GLO? Qual seria o papel das RE? Qual a influência da RE

na opinião delitiva do MPM, como algo que possa ajudar a legitimar as ações dos militares que se encontram em ação?

A premissa é essa: “a regra de engajamento é uma norma administrativa, e ela não isenta”, logo, não adianta fazer uma regra de engajamento e colocar alguma coisa que legitime a ação, se ela não está adequada a lei. Nós do MPM somos fiscais da lei. Acho que a norma administrativa é importante para treinar e balizar o comportamento do militar, mas a RE não pode legitimar algo que é ilegal.

Quais são os valores jurídicos que a regra de engajamento deve refletir? Os tratados internacionais de que o Brasil faz parte e a legislação do Brasil. Então, se a gente pegar a questão da interpretação dúbia que conversamos (RE da Operação Furacão), posso dar um exemplo bem concreto: Após usar a força letal para a defesa das instalações, o militar alega que cumpriu o previsto na RE. Eu o denunciaria de pronto pelo homicídio e colocaria nos autos que o Ministério público orientou a retificação da RE, por estar preocupado com a prevenção, mas que a administração entendeu que não devia.

Eu só queria deixar claro para o senhor, como eu deixo publicamente, que a regra de engajamento é importante, mas não pode ser contrária ou pretender querer modificar o que baliza a atuação de qualquer pessoa segundo a Constituição que é a legalidade, o que está na lei e o que está nos tratados internacionais sobre o paradigma do uso da força.

Vemos nos inquéritos: “eu estava seguindo o que estava nas regras de engajamento”, obviamente, que na análise do Ministério público vai entrar a RE, mas ela não isenta e não legitima nenhuma ação que seja contrária à lei.

4. Eu entendi o que a Senhora falou com relação a RE, mas se elas forem muito bem elaboradas e obedecerem aos princípios de legalidade, necessidade, razoabilidade e proporcionalidade, quando treinadas, elas contribuiriam para dificultar a ocorrência de abuso?

Sim, É para isso que elas existem Comandante, para poder pautar o comportamento dos militares na legalidade, que é o que em regra acontece. Os militares desviam muito pouco (derrapam muito pouco) nessas ações, e a RE ajuda muito - ela é um protocolo de atuação – “como eu tenho que me comportar” e “como eu devo agir”.

Nesse caso, a gente tem que lembrar que a ponta da linha (o soldado) precisa de uma regra muito clara, “ele é treinado nela e ela facilita o treinamento”.

Todo o documento que vem no inquérito o Ministério público analisa. O promotor ou procurador analisa tudo. O que eu quero deixar claro é que: “a RE não é diferente de outro documento administrativo, uma vez que, ela não é lei”; e que “o Ministério público é o fiscal da lei”.

Vemos que, durante este período, as FA foram recebendo orientações e foram evoluindo. Se olharmos a RE de 2011 e compararmos com a de 2017, podemos perceber que há uma diferença na terminologia, e é o que tem que ser, porque não adianta querer colocar algo que legitime uma atuação, em discordância com o aparato legal em vigor.

Eu gostaria de fazer uma crítica a expressão “segurança jurídica” que eu ouço constantemente com uma interpretação equivocada. Segurança jurídica é julgar conforme a lei por uma corte especializada, a segurança jurídica não é arrumar um pretexto jurídico ou normativo para isentar agentes do Estado que usam excessivamente a força.

Não adianta incluir uma regra de engajamento dizendo que o militar pode usar a força letal para a defesa de instalações, pois na hora que chegar o processo, este militar se sentará no banco dos réus, porque a lei não permite isso. Perceba que esse exemplo é muito interessante e deixa muito claro que a regra de engajamento para o promotor é tão importante, quanto qualquer outro documento constante dos autos e que ela só vai ser considerada pelo Ministério público, se estiver adequada com a lei.

Apesar de o uso da força ser o mais emblemático, as RE além deste protocolo, possui o de abordagem. Os protocolos de abordagem são muito importantes. Durante a intervenção federal foram identificados ruídos, como o de que as FA estavam revistando crianças.

Em agosto de 2018, o MPM fez uma provocação nas RE da Operação Furacão, uma vez que, não havia uma abordagem específica, para crianças, idosos, deficientes e outros. o que resultou na adoção destes procedimentos em janeiro de 2019.

5. Os ordenamentos previstos nos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário podem influir na avaliação das ações de uma Operação de GLO? Caso sim, Como?

Na minha palestra⁷⁵ para a Escola Superior de Guerra (ESG), eu cito a questão do *Soft Law* – uso da força – paz e seu aparato normativo: Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (CCFRAL), adotado pela Assembléia Geral das

⁷⁵ Palestra realizada na Escola Superior de Guerra em 2022, com o tema - Implicações e Limitações do emprego das FFAA no Brasil: Aparato normativo internacional e seu reflexo no âmbito interno.

Nações Unidas (AGNU) (Resolução 34/169, de 17/12/1979); Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo CESNU (Res 1989/61, de 24 /05/1989); e Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF) pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27/08 a 07/09/1990.

Soft Law porque não são tratados, e sim, emanações de resoluções que inspiram toda a nossa atuação dentro dos padrões de direitos humanos e o Brasil segue. Nesta mesma palestra menciono os princípios do uso da força do DIDH (Legalidade, Necessidade, Proporcionalidade, Moderação, Conveniência, Responsabilização) e, em seguida, o aparato normativo do direito interno: o Direito Penal, a Portaria Interministerial 4226/2010⁷⁶; a Resolução nº 6 de 18 de junho de 2013⁷⁷; e a Lei 13060/2014⁷⁸.

6. Sobre o conceito de Conflito Armado Não Internacional (CANI), por causa do nível de violência visto, principalmente, no Rio de Janeiro. Pergunto: Podemos associar este conceito as ações de GLO?

Esse é exatamente o ponto do meu artigo - RIO DE JANEIRO: violência urbana exacerbada, não uma guerra - , entendo que a GLO não é um CANI. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha que é a instituição guardiã e instituições acadêmicas que estudam o assunto,

⁷⁶ Estabelece diretrizes sobre o uso da força por agentes de segurança pública.

⁷⁷ Dispõe sobre recomendações do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana para garantia de direitos humanos e aplicação do princípio da não violência no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse.

⁷⁸ Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional.

também, possuem o mesmo entendimento.

Eu escrevi neste artigo que a minha preocupação é: “o querer forçar uma situação de enquadrá-la como um conflito armado com o intuito de isentar de responsabilidade criminal e militar que trocar tiro com um inimigo e causar a morte dele” - essa é a minha crítica.

Alguns operadores do direito como o Dr Carlos Frederico, membro do Ministério público militar; e a Dra. Flávia Ximenes, juíza da justiça militar, entendem que deve se aplicar o direito Internacional humanitário nas situações de segurança pública do Brasil. Eu DISCORDO, entendo a gravidade da situação e acredito que, se for necessário, o Estado usará as FA, mas não estamos em um nível de conflito armado e na minha opinião - a situação jurídica é trazida para o debate com o intuito de isentar / conferir uma legitimidade para o militar atuar sem o risco de se sentar no banco dos réus, no caso de uma ação resultar na morte de inimigos (de criminosos). Entendo que a legislação já tem essa resposta - se você causar a morte de criminosos em legítima defesa, você não vai responder.

Nessa senda, podemos entrar com outros debates, como: o fato de uma pessoa portar, ostensivamente em uma comunidade, uma arma já autoriza um disparo letal contra ela? Este e outros tipos de questionamentos vem à tona. Existem projetos de lei nesse sentido, dos quais, eu também DISCORDO - legítima defesa presumida. Já se tentaram três projetos de lei (2019, 2020 e 2022) no Congresso Nacional para incluir na lei que o porte ostensivo de armas já caracteriza ameaça. Acho difícil que sejam aprovados, visto que tiveram muitas críticas ideológicas.

Sobre essa questão, juridicamente falando, volto a falar do operador do direito -o juramento que o Promotor de justiça faz ao tomar posse é o de defender o ordenamento

jurídico. Este ordenamento baliza e estabelece um norte, onde a lei evita a barbárie e o excesso.

Os requisitos os técnicos para se definir um CANI são poucos – Grau de intensidade das hostilidades e o Grau de organização dos grupos armados - , e de acordo com os critérios que o CICV têm para análise, esses dados não permitem caracterizar de fato uma situação de conflito armado no Rio de Janeiro.

Em meu artigo, faço uma comparação entre as Operações de natureza bélica e as de natureza policial. Vou lhe encaminhar uma apresentação, para que lhe facilite a compreensão do meu entendimento.

	OPERAÇÕES DE NATUREZA BÉLICA	OPERAÇÕES DE NATUREZA POLICIAL
Situação	Conflitos Armados	Tempos de Paz / Distúrbios e Tensões Internas
Direito Aplicável	Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos irrevogáveis	Direitos Humanos / Direito Interno
Ação contra...	Combatentes / Civis que participam das hostilidades	Civis que cometem crimes ou ameaçam a ordem e a segurança pública/ APOP
Objetivo	Enfraquecer o potencial bélico inimigo	Garantir a Lei e a Ordem
Uso da força	Normal (contra combatentes e objetivos militares)	Somente após esgotar outros meios
Uso de armas de fogo	Comum	Medida extrema

FIGURA 2 - Comparação entre as Operações de natureza bélica e policial.
Fonte: PALMA, 2022, p.13. slide.

7. Outros Estados trabalham a Constituição e demais disposições legais (nível nacional e internacional) combinando as peculiaridades da atividade militar, através de manuais de Direito Operacional Militar - como é o caso dos Estados Unidos da América -

Operational Law Handbook (EUA, 2022); da República do Equador - *Manual de Derecho en las Operaciones Militares* (EQUADOR, 2014); da República do Peru - *Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Armadas* (PERU, 2020); e da República da Colômbia - *Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares*. Pergunto: Quais seriam os benefícios em se adotar no Brasil instrumento semelhante?

A minha resposta não vai divergir muito da que eu já falei para as regras de engajamento. Eu acho que tudo o que vem de normativa é importante, ainda mais para o ambiente militar que precisa da baliza. Há uma essência da tradição militar na qual ele fica mais seguro quando algo está escrito. A maior vantagem que eu vejo em ter um manual é a de recolher em um só lugar toda a normativa. Nós que somos estudiosos do direito, o senhor que está estudando agora, perceba o quanto pesquisamos para chegar a uma conclusão – “é tudo muito espalhado”, portanto, o bom do manual é porque ele facilita o treinamento dos militares. Agora, eu vou pontuar que não existe o direito operacional como um ramo independente. Não existe um ramo de direito Internacional que derive de tratados que tenha esse nome. Esse nome foi dado, a meu ver, e acho isso muito salutar, como uma forma de consolidar num só local as regras de direito Internacional humanitário e direito Internacional dos direitos humanos.

Um manual de direito operacional vai dizer o como proceder. A própria Cruz Vermelha tem alguns manuais de atuação, orientando militares inclusive para tempo de guerra. O que eu sou crítica é de que se defenda que o chamado Direito Operacional seja independente do direito Internacional dos direitos humanos e do direito Internacional Humanitário - NÃO É! - até porque, não existe tratado Internacional de direito operacional,

logo, não existe como um ramo independente. Ele é muito bem-vindo pela sua importância, como uma forma de consolidação da norma fim facilitar o treinamento militar.

Existe um manual de controle de distúrbios dos Fuzileiros Navais CGCFN 309, aprovado em 17 de junho de 2020 que trata do uso gradual da força, e o Exército tem uma normativa parecida. O MD possui uma publicação que busca consolidar o assunto nas FA, todavia, sua abordagem acaba carecendo de maior detalhamento. Essa “superficialidade” – NÃO se trata de uma crítica - ocorre porque as Forças resistem a esse nível de padronização muito por causa das especificidades.

Quero lhe dizer que descobri um master de direito Internacional operacional na Suécia⁷⁹, e o programa inclui direito Internacional humanitário, direito criminal, direitos humanos e *International operational law and peace operation*⁸⁰.

Para conhecimento, o Ministro do STM, Dr. Péricles Aurélio Lima de Queiroz fez uma palestra durante o IV Foro Interamericano de Direito Militar e Operacional (2016), e nessa ocasião, falou sobre esse assunto (direito operacional) e a abordagem dele foi muito voltada para a parte histórica – para fins de estudo, acho muito interessante.

8. Qual seria a melhor atuação do MPM no caso da confecção das regras de engajamento? O MPM ele pode exercer essa tarefa ou opinar como devem ser escritas? Se o MPM pode emitir parecer?

⁷⁹ Master of Laws (LL.M.) in International Operational Law – ministrado pela Swedish Defence University.

⁸⁰ Currículo completo, disponível em: < <https://www.fhs.se/download/18.7ff1bbb17b4b67d555c1e91/1631267712481/2IOJ1%20Magisterprogram%20i%20internationell%20operativ%20juridik%20g%C3%A4ller%20fr%C3%A5n%20HT22%20eng.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

Eu acho que uma orientação do Ministério público é sempre bem-vinda porque a gente atua também na prevenção. Nós não somos e nem podemos ser assessores, uma vez que a Constituição nos impede, mas entendo que uma solicitação de contribuição institucional, em forma de orientação, de cunho preventivo, do Ministério público é muito válida.

9. Por ocasião das últimas operações de GLO - O MPM chegou a ser consultado?

Se sim, a Sra. teve a oportunidade de avaliar estas RE? Elas estavam bem elaboradas? Quais foram as principais falhas?

Não, não fomos. A RE que nós avaliamos e orientamos, como eu disse antes (RE da Operação Furacão), não foi observada pela administração.

10. Cômico de sua predileção pelo assunto, antes de encerrarmos - pergunto: se a Sra. gostaria de contribuir com algo mais?

Fico feliz que as FA estejam preocupadas com esse assunto. Em minha apresentação feita na ESG (2022) falo sobre a tendência, no ambiente interno, de estas atuações se desenvolverem por meio de ações coordenadas. É excepcional que as FA atuem conjuntamente com os demais OSP e que respeitem o regramento previsto para estes. Reforço que a tendência de todas essas atividades de GLO é de serem interagências. Para esta tendência, utilizo o termo Operações de Coordenação e Cooperação com Agências (OCCA).

ANEXO A – Série histórica da taxa de letalidade violenta

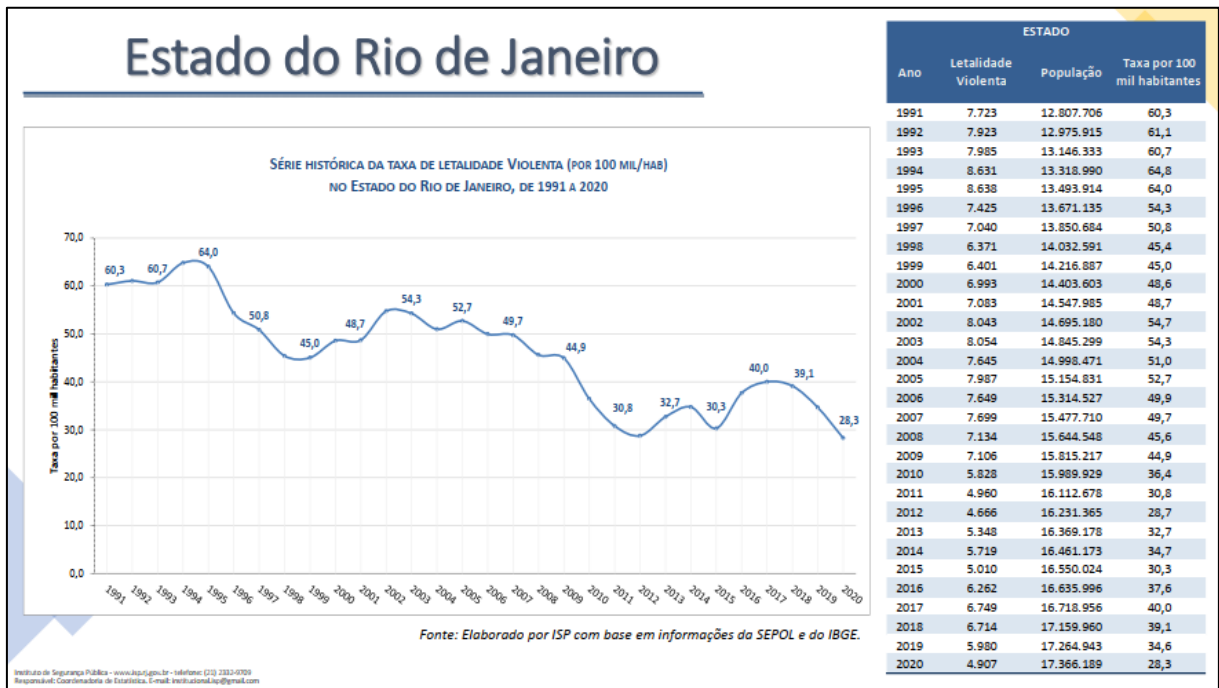


FIGURA 3 - Série histórica da taxa de letalidade violenta (por 100 mil/hab) no Estado do Rio de Janeiro, de 1991 a 2020
Fonte: ISP, 2021, p.3.

ANEXO B - Resumo da evolução constitucional do emprego das FA

QUADRO 1
Resumo da evolução constitucional do emprego das Forças Armadas

CONSTITUIÇÃO	EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS
1824 BRASIL IMPÉRIO	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 (BRASIL, 1824, grifo nosso).
1891 BRASIL REPÚBLICA	Art. 14 – As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e a manutenção das leis no interior A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei , aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais. (BRASIL, 1891, grifo nosso).
1934 SEGUNDA REPÚBLICA	Art. 162 – As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir o Poderes constitucionais, e, ordem e a lei (BRASIL, 1934, grifo nosso).
1937 ESTADO NOVO	Art. 166. – Em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas , ou existência de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos , poderá o Presidente da República declarar em todo o território do País, ou na porção do território particularmente ameaçada o estado de emergência. Desde que se torne necessário o emprego das forças armadas para a defesa do Estado, o Presidente da República declarará em todo o território nacional ou em parte dele o estado de guerra (BRASIL, 1937, grifo nosso). Art. 177. – Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem (BRASIL, 1946, grifo nosso).
1967 REGIME MILITAR	Art. 92. – As forças armadas constituídas pela Marinha de Guerra Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares organizadas com base na hierarquia e na disciplina sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos a lei e a ordem (BRASIL, 1967, grifo nosso).
1969 EMENDA CONSTITUCIONAL	Art. 91 – As Forças Armadas essenciais à execução da política de segurança nacional destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos da lei e da ordem (BRASIL, 1969, grifo nosso).
1988 CIDADÃ	Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem . § 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Fonte ARRUDA, 2007, p.108.

Nota: Adaptações realizadas pelo autor.