

# Reconhecer um conflito armado não confere legitimidade aos grupos armados organizados para confrontarem o Estado

**Eduardo Bittencourt Cavalcanti**

Coronel R/1 do Exército Brasileiro. Servidor do Ministério Público Militar. Instrutor do International Institute of Humanitarian Law (Sanremo, Itália). Professor convidado da Escola Superior de Guerra (Brasil). Consultor da Clínica de Direito Internacional Humanitário da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Data de recebimento: 12/09/2021

Data de aceitação: 21/09/2021

**RESUMO:** O objetivo do artigo é apresentar a hermenêutica do Artigo 3º Comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, normas fundamentais do Direito Internacional Humanitário, com destaque para a inalterabilidade do estatuto jurídico das partes envolvidas, diante do reconhecimento da existência de conflito armado não internacional. A literalidade da norma permite assegurar com clareza que com sua vigência os integrantes dos grupos armados organizados (GAO) seguem sendo perpetradores, não têm legitimidade para confrontar as forças estatais, ainda que de fato o façam, e estão sujeitos aos rigores da lei penal pátria. É necessário classificar adequadamente a situação de violência para aplicar o adequado marco legal. O emprego cada vez mais complexo de Forças Armadas em operações urbanas apontam para uma zona cinzenta, com oscilações entre o que é segurança pública e o que é conflito armado de baixa intensidade, impondo a adequada conceituação da situação fática. A análise repulsada, ou mesmo equivocada, privilegia os grupos armados, pois acabam tendo a resposta desequilibrada do Estado, a seu favor. A eficácia da norma humanitária é corretamente aplicada e a segurança jurídica nas operações militares é assegurada quando há equilíbrio à atuação eficiente dos mecanismos de proteção do Estado. Essa equidade é obtida a partir do apropriado

reconhecimento do *status* jurídico do cenário de violência, sem medo de equivocadamente conferir legitimidade aos que confrontam o Estado.

**PALAVRAS-CHAVES:** Violência urbana. Direito Internacional Humanitário. Conflito armado não internacional de baixa intensidade. Artigo 3º Comum. Segurança jurídica.

## ENGLISH

**TITLE:** Recognize an Armed Conflict Doesn't Confer Legitimacy to Organized Armed Groups to Confront the State.

**ABSTRACT:** The purpose of the article is to present the hermeneutics of Common Article 3 to the four Geneva Conventions of 1949, fundamental norms of International Humanitarian Law, with emphasis on the inalterability of the legal status of the parties involved, given the recognition of the existence of non-international armed conflict. The literalness of the norm makes it possible to clearly ensure that with its validity, members of organized armed groups continue to be perpetrators, haven't legitimacy to confront the state forces, even if in fact they do, and are subject to the rigors of national criminal law. It is necessary to properly classify the situation of violence in order to apply the appropriate legal framework. The increasingly complex use of the Armed Forces in urban operations points to a gray zone, with oscillations between what is public security and what is a low-intensity armed conflict, imposing an adequate conceptualization of the factual situation. The repulsed, or mistaken, privileges armed groups, because they end up having the unbalanced response of the State, in their favor. The effectiveness of the humanitarian norm is correctly applied and legal certainty in military operations is ensured when there is a balance with the efficient performance of the State's protection mechanisms. This equity is obtained from the proper recognition of the legal status of the scene of violence, without fear of mistakenly granting legitimacy to those who confront the State.

**KEYWORDS:** Urban Violence. International Humanitarian Law. Low intensity non-International Armed Conflict. Article 3 Common. Legal Certainty.

## SUMÁRIO

1 Introdução – 2 A inalterabilidade do estatuto jurídico das partes – 3 Princípio da não intervenção em assuntos internos – 4 O adequado marco legal para assegurar segurança jurídica – 5 Conclusões.

### 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, de acordo com o sítio internet *Rule of Law in Armed Conflicts*, mantido pela *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights* (RULAC)<sup>1</sup>, dos 80 conflitos armados, envolvendo ao menos 55 países, há 70 grupos armados organizados não estatais (GAO) em confronto.

A condução da interlocução com esses GAO implica um conjunto específico de desafios, especialmente para os Estados e para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

O envolvimento de grupos armados não estatais nos confrontos **não lhes confere imunidade**.

Muitos GAO procuram ser reconhecidos pela comunidade internacional, bem como pelo seu próprio público interno, como atores credíveis e legítimos, como pode ser observado no cenário afegão.

É previsível, pois precisam do apoio em pessoal, material e financeiro da comunidade em nome da qual afirmam estar lutando.

Os Estados podem, portanto, temer que o protagonismo de atores não estatais associados à estrutura de um GAO irá inevitavelmente aumentar a sua visibilidade e incrementar o apoio a essas organizações, criando, assim, tensões com formadores de opinião, entidades garantistas e organismos internacionais.

---

<sup>1</sup> RULAC: Rule of Law in Armed Conflicts. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. <https://www.rulac.org/>.

Isso poderia importar na demanda de cansativos esforços decorrentes de uma prematura conclusão de que, com o reconhecimento da existência de um conflito armado, obrigatoriamente haveria ingerência internacional em assuntos domésticos.

Considerar que há de fato um conflito armado, e disparar a consequente aplicação do Artigo 3º Comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, **não altera o estatuto jurídico das partes no conflito.**

Portanto, todas as pessoas, incluindo aquelas que desempenham uma função contínua de combate em um GAO, **podem ser processadas criminalmente pelo Estado detentor**, de acordo com sua legislação interna, pelo simples fato de ter pegado em armas<sup>2</sup>.

## 2 A INALTERABILIDADE DO ESTATUTO JURÍDICO DAS PARTES

O Direito Internacional Humanitário (DIH) deixa claro que o envolvimento dos GAO em conflitos armados não confere nenhum reconhecimento legal.

Embora um GAO possa buscar a legitimidade de sua atuação e haja posicionamento de garantistas que se alinham com isso, é importante ressaltar que o reconhecimento "de fato" de um conflito armado, com a consequente aplicação do DIH, especificamente a norma contida no Artigo 3º Comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, **não altera o estatuto jurídico das Partes no conflito.**

Significa assegurar que **os integrantes dos grupos armados seguem sendo perpetradores** – iniciando pela simples condição de estar

---

<sup>2</sup> Handbook on International Rules Governing Military Operations. 7.1.2.1. International Committee of Red Cross. 2016. " *There is no combatant or prisoner-of-war status in non-international armed conflicts. Therefore all persons, including persons performing a continuous combat function within an organized armed group, may be criminally prosecuted by the detaining State under its domestic law for the mere fact of having taken up arms, as well as for any war crimes committed.*"

lutando com armas – não têm legitimidade para confrontar as forças estatais, ainda que de fato o façam, e estão sujeitos aos rigores da lei penal pátria.

Os renovados Comentários do CICV (2016)<sup>3</sup> às Convenções de Genebra de 1949 vão no mesmo sentido de atestar que o Artigo 3º Comum *in fine*, dispendo que "A aplicação das disposições anteriores não afeta o estatuto jurídico das Partes em conflito" é essencial.

Fazendo uma remissão histórica, já por ocasião da reunião de expertos governamentais da formulação do texto convencional, logo após a Segunda Guerra Mundial, havia o temor de que a aplicação da Convenção em casos de conflito armado não internacional pudesse interferir na supressão legal da atividade armada pelo governo *de iure*, mesmo que de forma muito limitada.

Essa previsão deixa absolutamente claro que o objeto da Convenção é puramente humanitário, que não está de forma alguma ligado com os assuntos internos dos Estados, que apenas garante o respeito às regras essenciais da humanidade, as quais todas as nações consideram válidas, em todos os lugares, em todas as circunstâncias.

Nada, desde a introdução do Artigo 3º Comum, em 1949, alterou o entendimento original de que a aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário a situações de conflitos armados não internacionais **não afeta o status legal nem adjudica legitimidade aos grupos armados não estatais**.

Isto permanece tão evidente hoje, como era naquela época, pois qualquer outra interpretação, inevitavelmente, levará os Estados a negar a aplicabilidade do Artigo 3º Comum e, assim, minar o seu objetivo humanitário.<sup>4</sup>

A ausência de legitimidade e de qualquer imunidade acarreta que os perpetradores possam ser processados pelos tribunais do Estado em cujo

---

<sup>3</sup> Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols, and their Commentaries. International Committee of Red Cross. 2016.

<sup>4</sup> ICRC. **Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols, and their Commentaries**. International Committee of Red Cross, 2016.

território os crimes foram cometidos, ou pelo Estado de nacionalidade da vítima ou pelo Estado de sua própria nacionalidade. Em conflitos armados não internacionais, esses três possíveis Estados serão, em sua maioria, um e o mesmo, ou seja, o Estado territorial.

Os tribunais nacionais do Estado territorial, quando funcionam, parecem ser os mais recomendados para esses casos. Eles têm acesso direto a provas e pessoas, com conhecimento dos costumes e geografia locais. Seus julgamentos carregam um peso real e simbólico: as vítimas podem ver a justiça sendo feita, e isso pode ter um impacto positivo na reconciliação, ao mesmo tempo em que atua como uma inibição para futuras condutas criminosas.

Segundo Annyssa Bellal, *in States and Non-State Armed Groups: Time to Engage*<sup>5</sup>, o mesmo Artigo 3 Comum às quatro Convenções de Genebra de 1949 especifica que, quando uma organização humanitária imparcial oferece seus serviços a atores não estatais ou quando eles celebram acordos especiais para colocar em vigor todas as disposições do pacto, isso não afetará o *status* legal das Partes no conflito.

Na mesma linha, o Secretário-Geral da ONU, em seu Relatório S/2020/366, de 6 de maio de 2020, sobre a **Proteção de Civis em Conflitos Armados**<sup>6</sup>, destacou que o envolvimento de sociedades de socorro humanitário com tais grupos não lhe confere legitimidade, mas reflete a realidade de que o entendimento com grupos armados não estatais é condição *sine qua non* para alcançar o cumprimento da lei, negociar o acesso humanitário e realização de atividades humanitárias.

Os Estados relutam em reconhecer o certo grau de organização de atores não estatais e o certo grau de intensidade nos confrontos armados em

---

<sup>5</sup> BELLAL, Annyssa. *States and Non-State Armed Groups: Time to Engage*. Disponível em: <https://peacelab.blog/2021/05/states-and-non-state-armed-groups-time-to-engage>. Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>6</sup> UNITED NATIONS. *Report of Secretary General S/2020/366*, Nr 53. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2020\\_366.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2020_366.pdf). Acesso em: 4 set. 2021.

que estão envolvidos, por medo de conferir a equivocada impressão de que estão a legitimá-los.

Em vez de classificar adequadamente o conflito para aplicar o adequado marco legal, costumam rotulá-los de "Organizações Terroristas" ou "Organizações Criminosas Mais Perigosas". Foi o que aconteceu no México com Los Zetas, Cartel de Sinaloa, e que podem servir de analogia com os grupos faccionados na América do Sul e, mais especificamente, no Brasil.

Mesmo diante da repulsa em reconhecer o que de fato é cristalino, o governo do México acabou envolvido em um conflito armado não internacional contra pelo menos o Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG, Jalisco Cartel New Generation) e o Cartel de Sinaloa.<sup>7</sup>

Jornalistas têm sido massacrados pelos narcotraficantes desses cartéis e isso tem gerado questionamentos ao governo perante a opinião pública. Consta que o tráfico tem contribuído para salvar as finanças dos bancos do país e houve mais de 3 mil abandonos de policiais federais mexicanos cooptados para o tráfico.<sup>8</sup>

Observando um panorama mais próximo, na América do Sul, o emprego cada vez mais complexo de Forças Armadas em operações urbanas, como as levadas a efeito no Rio de Janeiro, apontam para uma zona cinzenta, com oscilações entre o que é segurança pública e o que é conflito armado de baixa intensidade.

Nessa análise, os grupos armados são privilegiados, pois acabam tendo a resposta desequilibrada do Estado, a seu favor. Nessa zona cinzenta, o poder de combate autorizado às Forças Armadas é exatamente nos mesmos limites da Polícia, ainda que os atores não estatais organizados

---

<sup>7</sup> RULAC: **Rule of Law in Armed Conflicts**. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Disponível em: <https://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-mexico>. Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>8</sup> America's Third War: The U.S. Cut a Deal With the Sinaloa Cartel, Say Court Documents. Fox News. Disponível em: <https://www.foxnews.com/us/americas-third-war-the-u-s-cut-a-deal-with-the-sinaloa-cartel-say-court-documents>. Acesso em: 4 set. 2021.

hierarquicamente exibam seu poderio bélico, com odiosidade implacável na vitimização da força pública.

Ocorre que já há tempo em que os Órgãos de Segurança Pública no Rio de Janeiro<sup>9</sup>, o Ministério Público estadual<sup>10</sup> e o Poder Judiciário local<sup>11</sup> reconhecem a existência de uma "guerra assimétrica" de fato e a dificuldade que a Polícia Militar tem de enfrentar uma criminalidade cada dia mais armada e violenta.

Esse grau de intensidade da violência exige dos Órgãos de Segurança Pública peculiar interpretação da modelagem da área urbana, com emprego de meios e métodos inerentes ao combate em localidade, com progressão sistemática, nos moldes de uma tropa de Infantaria.

Parece um paradoxo: perceber que as Forças Policiais atuam em combate urbano, com características de força armada, e que as Forças Armadas, quando convocadas por esgotamento desses Órgãos de Segurança Pública, estejam com emprego adstrito aos contornos legais da atuação policial.

Nessa situação, os atores não estatais se favorecem com a ambiguidade paradoxal.

Um exemplo é a mensuração da violência do narcotraficante e o uso da força pelo representante estatal: enquanto o integrante do GAO está com seu fuzil 7,62 mm vasculhando seu setor na busca por um alvo, o agente encarregado de fazer cumprir a lei somente poderá engajá-lo em legítima defesa.

Fuzis, no Brasil, são armas de circulação proibida à sociedade civil. Por isso já se deveria ter o seu porte como ameaça presumida, autorizadora

---

<sup>9</sup> CAJUEIRO, Fábio. In: **SEMINÁRIO VIOLÊNCIA URBANA**. Ministério Público do Rio de Janeiro. 2018.

<sup>10</sup> NAVEGA, Leandro. In: **SEMINÁRIO VIOLÊNCIA URBANA**. Ministério Público do Rio de Janeiro. 2018.

<sup>11</sup> TEIXEIRA, Alexandre A. In: **SEMINÁRIO VIOLÊNCIA URBANA**. Ministério Público do Rio de Janeiro. 2018.

da autodefesa, não obstante essa hermenêutica não avança para prover segurança jurídica ao operador da Força Pública.

O uso de fuzis na prática de crimes comuns é notório no Rio de Janeiro, capaz até de anular a suposta segurança com blindagens automotivas. O desarmamento é efetivo para o cidadão, contudo falta dar eficácia dessa lei em relação aos GAO, que insistem em portar esse armamento, colocando-os em patamar superior às polícias regulares.

Diante desses cenários mencionados, é fácil examinar que hoje a natureza dos conflitos armados está em mutação, e, atualmente, o DIH enfrenta os desafios de ser inserido no contexto dos conflitos assimétricos, na chamada guerra contra o terrorismo organizado e nas evidências da insurgência criminal urbana.

Os moradores que convivem com os narcotraficantes são vitimados pela coação brutal dos marginais, servindo a eles como seus **escudos humanos**, apesar da conduta ser grave violação ao Direito Internacional Humanitário<sup>12</sup>, ou seus **alvos da negligência consciente**, em confrontos contra as forças estatais, quando a população é coagida a continuar transitando nas vielas, durante as operações de repressão.

Para ser considerada conduta típica, a prática de escudos humanos tem de estar no contexto de conflito armado, pois não há tipo semelhante na legislação penal comum<sup>13</sup>.

Em tempos atuais, o mundo experimenta **conflitos de baixa intensidade**, no contexto de guerras de quarta geração e até várias operações militares **aparentemente de não guerra**, com eleição de objetivos que

---

<sup>12</sup> IV CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 12 DE AGOSTO DE 1949:

*"Artigo 28: Nenhuma pessoa protegida poderá ser utilizada para colocar, com sua presença, determinados locais ou regiões ao abrigo de operações militares."*

<sup>13</sup> Nessa sintonia, cabe ressaltar o déficit legislativo brasileiro, enquanto se experimenta a inércia na tramitação do PL 301/2007, e seus apensos, que dispõe sobre o crime de genocídio, define os crimes contra a humanidade, os **crimes de guerra** e os crimes contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional, institui normas processuais específicas, dispõe sobre a cooperação com o Tribunal Penal Internacional e dá outras providências.

garantem vantagem, ou negam vantagem ao oponente, ou ainda protegem o atacante, mormente atores não estatais.

Revela-se, pois, uma conjuntura "cinza", nebulosa, imprecisa, intrincada de perceber.

Como observa Lanoszka (2016)<sup>14</sup>, os iniciadores de conflitos na zona cinzenta geralmente possuem domínio territorial, o que é crucial para impedir que o Estado-alvo responda a provocações ambíguas ao recorrer à força militar aberta.

O conflito na zona cinzenta é verificado como atividade de natureza persuasiva e agressiva, mas que é projetada para parecer que permanece abaixo do limiar do conflito armado convencional, seja quando um Estado não reconhece o conflito armado não internacional ou quando os grupos armados organizados assim insinuam por ser mais conveniente.

Quando a conduta infratora é caracterizada como de competência do DIH e quando não é? Um dos escopos aplicação do DIH é em razão da matéria (*ratione materiae*): conflito armado internacional (CAI) ou conflito armado não internacional (CANI).

Portanto, como é cediço e reafirma Sassòli (2019)<sup>15</sup>, para aplicar o DIH é mister que haja vinculação à existência de conflito armado de fato. Se inexistente a caracterização de CAI ou CANI, estará afastado o Princípio da Especialidade em relação ao DIH.

A questão é que a imprecisão e a ambiguidade geram comportamentos desafiadores, pois a resposta de atores afetados com a atuação na zona cinzenta pode ser desde a **inércia** até a instauração de um **grande conflito armado aberto**.

---

<sup>14</sup> LANOSZKA, Alexander. **Russian Hybrid Warfare and Extended Deterrence in Eastern Europe**. The Royal Institute of International Affairs, 2016.

<sup>15</sup> SASSÒLI, Marco. **International Humanitarian Law: Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

Agressões ambíguas são um recurso estrategicamente utilizado pelos que não têm forças suficientes para arcar com os custos, riscos e obrigações legais da guerra convencional.

### 3 PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO EM ASSUNTOS INTERNOS

Merece ser trazida a esta abordagem a preservação que o próprio Direito Internacional Humanitário imprime ao **Princípio da Não Intervenção**, no caso de existência de conflito armado.

Como se extrai da expressão contida no Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 1949, nada nesse diploma deve ser invocado com o propósito de afetar a soberania de um Estado ou a responsabilidade do governo, por todos os meios legítimos, para manter ou restabelecer a lei e a ordem no Estado ou para defender a unidade nacional e sua integridade territorial.

O artigo contendo expressamente esse entendimento foi uma resposta ao medo de que o DIH possa ser usado como pretexto para violar a soberania dos Estados e intervir nos seus assuntos internos ou externos, ou seja, que possa servir de justificação para a suposta intervenção<sup>16</sup>.

Esta é uma cláusula de proteção que traz a lume dois princípios complementares do Direito Internacional Público consagrados na Carta das Nações Unidas: o **Princípio da Inviolabilidade da Soberania Nacional** e o **Princípio da Não Intervenção**<sup>17</sup> em questões que são essencialmente de jurisdição interna de um Estado. Na verdade, observam-se uma vez mais as homenagens destacadas ao texto convencional que lembra que a situação

---

<sup>16</sup> BRASIL. Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1993.

<sup>17</sup> BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil]. Rio de Janeiro, 1945.

jurídica das partes em conflito não é afetada pelo reconhecimento do conflito armado nem a consequente aplicação do Artigo 3º Comum.

Por conseguinte, é perfeitamente claro que a aplicação do Direito Internacional Humanitário em situações de conflito armado não internacional não tem qualquer efeito sobre a qualificação das relações entre as partes.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha aponta que obrigação do Estado contratante de respeitar as regras contidas nas Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais não pode ser considerada posteriormente como uma ameaça de violação a sua soberania, uma vez que a liberdade de ação do governo é limitada pelas obrigações que ele próprio livremente aceitou. Isso não pode servir de pretexto ou justificativa para a intervenção direta ou indireta em um conflito armado ou nos assuntos internos ou externos da Alta Parte Contratante interessada<sup>18</sup>.

Aliás, também deve ser lembrado que o Artigo 3º Comum estabelece que "Um órgão humanitário imparcial, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, pode oferecer seus serviços às Partes no conflito." Tal oferta de serviços, legítima ao abrigo do Artigo 3º Comum, não pode ser considerada uma ingerência.

Esta possibilidade está expressamente prevista no que diz respeito à assistência às pessoas privadas de liberdade e à organização de ações de socorro em benefício da população civil. As partes têm a liberdade de aceitar ou recusar a assistência que lhes é oferecida, precisamente para conservar a sua total liberdade de julgamento e não serem expostas a intervenções externas.

Outro argumento que se perde, ao afirmar que o reconhecimento de fato de um CANI trará, inevitavelmente, a interferência externa aos assuntos internos do País, está relacionado com o que inevitavelmente já ocorre com atos de supostas violações aos Direitos Humanos.

---

<sup>18</sup> ICRC. **Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols, and their Commentaries.** International Committee of Red Cross, 2016.

Os observatórios internacionais de Direitos Humanos estão presentes com olhares voltados para o que se passa diuturnamente no País e não hesitam em produzir investigações e opinar conforme suas convicções.

Portanto, esse tipo de manifestação internacional existe e existirá independentemente da existência de conflito armado ou seu reconhecimento. As observações imparciais são interessantes para divulgação do cumprimento das normas legais.

Inobstante, deve-se preservar que cabe ao Ministério Público o papel de *Custos Legis*, guardião da lei, fiscal da correta aplicação da lei, de órgão de controle da atividade externa policial ou militar.

A legalidade é um dos centros de gravidade da atuação das Forças Armadas e o Ministério Público Militar exerce seu múnus com conhecimento especializado e celeridade que a atividade de natureza militar exige.

#### **4 O ADEQUADO MARCO LEGAL PARA ASSEGURAR SEGURANÇA JURÍDICA**

O agente estatal encarregado de fazer cumprir a lei ou de conduzir as hostilidades em defesa do Estado está com a espada de Dâmocles na sua cabeça.

As operações militares exigem segurança jurídica aos militares envolvidos. O Comando tem o dever de protegê-los<sup>19</sup>.

Subjugar as ameaças contemporâneas do mundo real exige a adequação dos sistemas decisórios, tanto na parte operacional das forças públicas, quanto nas estruturas de suporte às operações, incluindo robustecimento de ações integradas de investigação e inteligência, bem como a conscientização do Ministério Público, Poder Judiciário e outras funções essenciais à Justiça, quanto à multiplicação de letalidade da insurgência

---

<sup>19</sup> VILLAS BOAS, Eduardo. @Gen\_VillasBoas. Texto do **Tweet**. 7 ago. 2017. 3:24 PM.

criminal dos grupos armados, que importam em **ajustamento do marco legal aplicável**.

Essa é conexão com a assertiva de que "os grupos armados são privilegiados, pois acabam tendo a resposta desequilibrada do Estado, a seu favor".

O desequilíbrio citado também tem sua vertente na vontade. A adaptação do Estado para uma resposta excepcional é crítica para o êxito militar, uma vez que a guerra, assimétrica ou não, trata com a incerteza. Fazer mudanças em técnicas e procedimentos, para que sejam eficazes em toda a força, exige experimentação, treinamento e disseminação. Essas ações são partes da natureza adaptável do conflito, que **têm de ser regido sob a norma adequada**, ultrapassando paradigmas.

Prover um ambiente de segurança jurídica para os decisores e operadores militares faz parte da missão e deve ser mantido, a par da vigilância dos Direitos Humanos, Direito dos Conflitos Armados e demais ramos do Direito Operacional aplicável.

Portanto, em situação de conflito armado de fato, o Estado se vincula a atuar de maneira concordante com diversas obrigações internacionais assumidas, observando as convergências entre as Convenções de Genebra e as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos, como o direito à vida das pessoas fora de combate e direito de não ser submetido a torturas, tratamentos desumanos, discriminatórios, cruéis ou degradantes<sup>20</sup>.

O DIH não define rigorosamente, de modo sistemático, como disparar a aplicação das suas regras sobre conflitos armados não internacionais.

Por serem normas com incorporação legislativa originada de tratados internacionais, **competem ao Estado determinar a forma de cumprir essas obrigações assumidas**.

---

<sup>20</sup> BRASIL. EXÉRCITO BRASILEIRO. **Diretriz para Integração do Direito Internacional dos Conflitos Armados às Atividades do Exército Brasileiro** (EB20-D-05.005), de 10 de fevereiro de 2016.

É indispensável dar impulso à construção jurídica teleológica para sustentar o emprego das Forças Armadas na repressão à violência urbana, conforme o cenário da situação **de fato**.

Em situações de CANI, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Conflitos Armados **se convergem** de maneira mais precisa e se reforçam reciprocamente.

A complementaridade faz compreender que há um **núcleo duro de garantias** que são inderrogáveis, em qualquer situação, e faz afastar a ideia de que na existência de um conflito armado, o Direito Internacional dos Conflitos Armados precludiria a aplicação dos Direitos Humanos em decorrência de seu *status* de lei especial. Ao contrário, **esse sistema complementar confere mais eficácia na proteção legal em todas as circunstâncias**.

Esse é o entendimento seguido no Sistema de Proteção Interamericano de Direitos Humanos, podendo ser confirmado pelas Normas de Interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>21</sup>.

Compete enfatizar que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos tem previsão que em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado Parte, este poderá adotar disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados, às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude da Convenção, observadas as condições contidas no seu Artigo 27.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos evidenciou que disposições relevantes das Convenções de Genebra podem ser tomadas em conta como elementos de interpretação da própria Convenção Americana,

---

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

*"Artigo 29 - Normas de interpretação. Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de: (...) d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza."*

demonstrando **convergência e complementaridade** entre os ramos do direito internacional<sup>22</sup>.

Uma referência a ser estudada para incrementar a segurança jurídica nas operações militares é a solução adotada pelo Estado peruano com a edição de seu Decreto Legislativo 1095, que estabelece as regras de emprego e uso da força pelas Forças Armadas no território nacional<sup>23</sup>.

É um conteúdo normativo aplicado quando as Forças Armadas assumirem o controle da ordem interna em áreas declaradas em Estado de Emergência, realizando operações militares contra grupo hostil (GAO), com aplicação das normas do DIH.

Qualquer operação militar deve ter por objetivo a destruição total ou parcial, a captura ou a neutralização das capacidades do grupo hostil, de acordo com os princípios orientadores de DIH de conhecimento obrigatório por todos os operadores.

## 5 CONCLUSÕES

No seu nível mais fundamental, o Estado de Direito se encarrega em restringir e ordenar o poder coercitivo e o uso da força. O monopólio do exercício dessa força tem de ser seletivo, ou seja, importa inferir que deve ser **equilibrado**.

O equilíbrio aproveita o estabelecimento de capacidades específicas para responder às ameaças que se configuram de forma intensa, imprecisa, ambígua e ou indeterminada.

---

<sup>22</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 672 (...)* La Corte es asimismo competente para decidir si cualquier norma del derecho interno o internacional aplicada por un Estado, en tiempos de paz o de conflicto armado, es compatible o no con la Convención Americana (...)

<sup>23</sup> PERU. *Decreto Legislativo 1095 que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.*

Nos desafios modernos para atuar de forma equilibrada, o Estado é soberano e competente para reconhecer a ocorrência de um conflito armado não internacional ou outras situações de violência em seu território.

A situação excepcional de emprego da força pública contra grupos armados organizados, na escala de gravidade em que órgãos de segurança se mostram esgotados, ou que notoriamente atuam como se força armada fossem, precisa de normativa excepcional.

A natureza dos conflitos armados está em mutação, e o DIH enfrenta os desafios de ser inserido no contexto dos conflitos assimétricos, incluindo os confrontos contra a insurgência criminal urbana, em que propositadamente os GAO induzem os agentes estatais ao erro, fazendo parecer que atuam abaixo do limiar do conflito armado, ou aproveitam a hesitação estatal em não o reconhecer.

É um verdadeiro chamamento público a questão de dar visibilidade à imprescindível construção da segurança jurídica para sustentar o emprego das Forças Públicas na repressão à violência urbana, conforme o cenário da situação **de fato**, sua **classificação** e a determinação do **marco legal aplicável**.

Essa classificação está dissociada da legitimidade que, equivocadamente, poder-se-ia pensar em estar conferindo aos atores não estatais, em caso de conflito armado não internacional, pois assim veda o Artigo 3º Comum às Convenções de Genebra de 1949.

Afasta-se a ideia de que o reconhecimento de um CANI está vinculado à falência do Estado. Sob outro exame, isso significa que as ações do governo estão organizadas e que, com seus próprios meios, está combatendo com equilíbrio a violência contra a sua estabilidade.

Ao realizar esta nobre missão, os decisores devem tomar as medidas necessárias para garantir que os padrões de humanidade regidos pelo Direito Internacional Humanitário sejam incorporados ao conceito das operações.

Portanto, pelo que foi demonstrado, **reconhecer o conflito armado não confere legitimidade aos grupos armados organizados**, mas sim **equilíbrio** à atuação eficiente dos mecanismos de proteção do Estado.

## REFERÊNCIAS

BELLAL, Annyssa. *States and Non-State Armed Groups: Time to Engage*. Disponível em: <https://peacelab.blog/2021/05/states-and-non-state-armed-groups-time-to-engage>. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Rio de Janeiro, RJ, 1945.

BRASIL. Decreto nº 42.121, de 21 de agosto de 1957. Promulga as convenções concluídas em Genebra a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger vítimas de defesa. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Rio de Janeiro, RJ, 1957.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil]. Brasília, 1992.

BRASIL. Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil]. Brasília, 1993.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Diretriz para Integração do Direito Internacional dos Conflitos Armados às Atividades do Exército Brasileiro* (EB20-D-05.005), de 10 de fevereiro de 2016. Brasília, 2016.

CAJUEIRO, Fábio. In: *SEMINÁRIO VIOLÊNCIA URBANA*. Ministério Público do Rio de Janeiro. 2018.

ICRC. *Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols, and their Commentaries*. International Committee of Red Cross, 2016.

LANOSZKA, Alexander. *Russian Hybrid Warfare and Extended Deterrence in Eastern Europe*. The Royal Institute of International Affairs, 2016.

NAVEGA, Leandro. In: *SEMINÁRIO VIOLÊNCIA URBANA*. Ministério Público do Rio de Janeiro. 2018.

PERU. *Decreto Legislativo 1095*. Establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. Lima, 2015.

RULAC: *Rule of Law in Armed Conflicts*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Disponível em: <https://www.rulac.org>. Acesso em: 4 set. 2021.

SASSÒLI, Marco. *International Humanitarian Law: Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

TEIXEIRA, Alexandre A. In: *SEMINÁRIO VIOLÊNCIA URBANA*. Ministério Público do Rio de Janeiro. 2018.

UNITED NATIONS. *Report of Secretary General S/2020/366*, Para 53. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2020\\_366.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2020_366.pdf). Acesso em: 4 set. 2021.

VILLAS BOAS, Eduardo. @Gen\_VillasBoas. Texto do *Tweet*. 7 ago. 2017. 3:24 PM.