

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG MARCOS TAYLOR FONTES

O DICA NAS OPERAÇÕES MILITARES

A sistemática de elaboração de Regras de Engajamento no emprego conjunto das Forças

Armadas brasileiras

Rio de Janeiro

2019

CMG MARCOS TAYLOR FONTES

O DICA NAS OPERAÇÕES MILITARES

A sistemática de elaboração de Regras de Engajamento no emprego conjunto das Forças

Armadas brasileiras

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,  
como requisito parcial para a conclusão do  
Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (FN-RM1) Wagner da Silva  
Reis

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2019

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa Miriam e à minha filha Marianne, agradeço pelo amor, carinho e paciência durante a realização deste trabalho.

Aos meus pais José e Erly, pelos exemplos de correção e honestidade e pelas orações diárias a meu favor.

Ao Capitão de Mar e Guerra Wagner da Silva Reis, pela orientação, paciência e confiança ao longo da elaboração deste trabalho.

À Escola de Guerra Naval, pelos ensinamentos transmitidos no Curso de Política e Estratégia Marítimas de 2019, que são de grande importância para o meu aprimoramento profissional.

## RESUMO

As Forças Armadas brasileiras têm sido demandadas a operarem em ambientes operacionais cada vez mais humanizados, onde sua atuação precisa ser muito mais cuidadosa, acurada, eficiente e eficaz na utilização da força legal em todo espectro de operações, sob a égide do Direito Internacional Humanitário ou Direito Internacional dos Conflitos Armados, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, atendendo aos valores e princípios constitucionais e influenciada pela opinião pública. Por sua vez, as Regras de Engajamento são o principal instrumento do Estado brasileiro para definir as circunstâncias, condições, maneira e limitações nas quais a força será empregada a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas é o responsável pela sistemática de elaboração das Regras de Engajamento para o emprego conjunto das Forças Armadas, que está contida na publicação MD30-M-01 - Doutrina de Operações Conjuntas. Este trabalho teve como objetivo revelar se a atual sistemática de elaboração de Regras de Engajamento atende ao emprego conjunto das Forças Armadas em todo o espectro de operações. De forma analítica-comparativa, o trabalho relacionou as Regras de Engajamento com o Direito Internacional Público e identificou os princípios básicos que envolvem a formulação dessas regras, com atenção para algumas de suas características comuns, os níveis de comando envolvidos, seus problemas de implementação, os tipos e mecanismos especiais de Regras de Engajamento e suas ferramentas de elaboração. Também pesquisou essas características nas doutrinas dos Estados Unidos da América, do Reino Unido, da Organização do Tratado do Atlântico Norte, do Instituto Internacional de Direito Humanitário e da Marinha do Brasil para a agregação de conhecimentos úteis sobre o tema. Da análise da atual sistemática de elaboração das Regras de Engajamento das Forças Armadas brasileiras, frente aos conhecimentos obtidos na pesquisa, o trabalho concluiu que esta não é condizente à luz deste conhecimento, pois o Brasil não possui uma doutrina específica e em separado para tratar de Regras de Engajamento, seja a elaboração, a disseminação e o treinamento. A sistemática de elaboração existente não é consistente e é incorporada à Sistemática de Planejamento de Emprego Conjunto das Forças Armadas (SisPECFA), apresentada na Doutrina de Operações Conjuntas. Dessa forma, o trabalho sugeriu o desenvolvimento de uma doutrina própria sobre a utilização das Regras de Engajamento para melhor preparo e emprego das Forças Armadas brasileiras.

Palavras-chave: Regras de Engajamento, Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Conflitos Armados, Conflitos Armados, Uso da Força.

## ABSTRACT

The Brazilian Armed Forces have been required to operate in increasingly humanized operational environments, where their operations need to be much more careful, accurate, efficient and effective in utilizing legal force in all spectrum of operations, under the aegis of International Humanitarian Law or Law of Armed Conflict, International Human Rights Law, taking into account constitutional values and principles and influenced by public opinion. In turn, the Rules of Engagement are the main instrument of the Brazilian State to define the circumstances, conditions, manner and limitations under which force will be employed in order to achieve the political and military objectives set by the responsible authorities. The Armed Forces Joint Staff is responsible for the systematic of elaboration of the Rules of Engagement for the Armed Forces' joint employment, which is contained in publication MD30-M-01 - Joint Operations Doctrine. This paper aimed to reveal if the current systematic of elaboration of Rules of Engagement serves the joint use of the Armed Forces in the whole spectrum of operations. Analytically and comparatively, the work related the Rules of Engagement to Public International Law and identified the basic principles surrounding the formulation of these rules, paying attention to some of their common characteristics, the levels of command involved, their implementation problems, the special types and mechanisms of Rules of Engagement and their drafting tools. It also researched these characteristics in the doctrines of the United States of America, the United Kingdom, the North Atlantic Treaty Organization, the International Institute of Humanitarian Law and the Brazilian Navy to aggregate useful knowledge on this subject. From the analysis of the current systematic of elaboration of the Rules of Engagement of the Brazilian Armed Forces, in face of the knowledge obtained in the research, this paper concluded that this is not consistent in the light of this knowledge, since Brazil does not have a specific and separate doctrine to deal with Rules of Engagement, be it elaboration, dissemination and training. The existing systematic of elaboration is not consistent and is incorporated into the Armed Forces Joint Employment Planning System (SisPECFA), presented in the Joint Operations Doctrine. Thus, the work suggested the development of its own doctrine on the use of the Rules of Engagement for better preparation and employment of the Brazilian Armed Forces.

Key-words: Rules of Engagement, International Humanitarian Law, International Law of Armed Conflict, Armed Conflict, Use of Force.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 –	<i>Rules of Engagement and Law of Armed Conflict</i> .....	31
FIGURA 2 –	<i>Spectrum of Conflict and Law of War Relationship</i> .....	33
FIGURA 3 –	Diagrama de Venn com quatro fatores.....	38
FIGURA 4 –	Relação entre Estratégia e a Arte Operacional.....	91
FIGURA 5 –	<i>UK military planning and decision-making</i> .....	96
FIGURA 6 –	Estrutura do Nível Estratégico da OTAN.....	99
FIGURA 7 –	Estrutura do Nível Estratégico-militar, Operacional e Tático da OTAN.....	100
FIGURA 8 –	Estrutura do compêndio de ROE.....	118
FIGURA 9 –	SisPECFA em situação de normalidade.....	119
FIGURA 10–	SisPECFA em situação de crise, conflito armado ou contingência..	120
FIGURA 11–	Estrutura da instrução CJCSI 3121.01B.....	121
QUADRO 1–	Principais documentos de cada nível de planejamento.....	68
QUADRO 2–	Matriz de Regra de Engajamento.....	111
QUADRO 3–	Matriz sobre a aplicabilidade do DIH.....	113

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	<i>Allied Command Operations</i>
AT/FP	<i>Antiterrorism / Force Protection</i>
CAI	Conflitos armados internacionais
CANI	Conflitos armados não-internacionais
CAP	<i>Crises Action Planning</i>
CCDR	<i>Combatent Commanders</i>
CCMD	<i>Combatant Commands</i>
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CDS	<i>Chief of the Defence Staff</i>
CEMCFA	Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CJCS	<i>Chairman of the Joint Chiefs of Staff</i>
CJCSI	<i>Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction</i>
CJO	<i>Chief of Joint Operations</i>
CJTF	<i>Combined Joint Task Force</i>
CLAMO	<i>Center for Law and Military Operations</i>
CMiD	Conselho Militar de Defesa
COMAE	Comando de Operações Aeroespaciais
ComDCiber	Comando de Defesa Cibernética
CON	Comandante de Operações Navais
CS	Comandante Supremo
DICA	Direito Internacional dos Conflitos Armados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH	Direito Internacional Humanitário
DIP	Direito Internacional Público
DJTF	<i>Deployed Joint Task Force</i>
DMED	Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa
DMN	Doutrina Militar Naval
DoD	<i>Department of Defense</i>
DPED	Diretriz Presidencial de Emprego de Defesa
DPEM	Diretriz de Planejamento Estratégico Militar
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
EMA	Estado-Maior da Armada
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
GLO	Garantia da lei e da ordem
GSi-PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
HE	Hipótese de Emprego
IIDH	Instituto Internacional de Direito Humanitário
JDP	<i>Joint Doctrine Publication</i>
JFC	<i>Joint Force Commander</i>
JSP	<i>Joint Service Publication</i>
JTF	<i>Joint Task Force</i>
MB	Marinha do Brasil
MC	<i>Military Committee</i>
MD	Ministério da Defesa
MinDef	Ministro da Defesa

MOD	<i>Ministry of Defense</i>
MOOTW	<i>Military Operations Others than War</i>
NAC	<i>North-Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NCC	<i>National Contingent Commander</i>
NSC	<i>National Security Council</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OPLAN	<i>Operation Plan</i>
OPORD	<i>Operation Order</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEECFA	Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas
RE	Regras de Engajamento
REC	Regras de Comportamento Operativo
ROE	<i>Rules of Engagement</i>
RU	Reino Unido
RUF	<i>Rules for the use of Force</i>
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SECDEF	Secretário de Defesa
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>
SisPECFA	Sistemática de Planejamento de Emprego Conjunto das Forças Armadas
SROE	<i>Standing Rules of Engagement</i>
SRUF	<i>Standing Rules for the use of Force</i>
TJAGLCS	<i>The Judge Advocate General's Legal Center and School</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Guerra, Conflito Armado e o que não é Conflito Armado.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Direito da Guerra, Direito à Guerra e Direito na Guerra.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3</b>	<b>O DIH e o DIDH.....</b>	<b>22</b>
2.3.1	Direito Internacional Humanitário.....	22
2.3.2	Direitos Internacional dos Direitos Humanos.....	25
2.3.3	Relação entre DIH e o DIDH.....	26
<b>2.4</b>	<b>Regras de Engajamento.....</b>	<b>29</b>
2.4.1	Breve histórico das Regras de Engajamento.....	29
2.4.2	Relação entre as RE e o DIH.....	30
2.4.3	Relação entre as RE e o DIDH.....	34
<b>3</b>	<b>PRINCÍPIOS BÁSICOS DO USO DAS RE.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1</b>	<b>Fatores Condicionantes das RE.....</b>	<b>37</b>
3.1.1	Fator Militar ou Operacional.....	39
3.1.2	Fator Legal.....	29
3.1.3	Fator Político.....	40
<b>3.2</b>	<b>Propósito, funções e uso das RE.....</b>	<b>42</b>
<b>3.3</b>	<b>Níveis de Comando.....</b>	<b>43</b>
3.3.1	Nível Estratégico.....	44
3.3.2	Nível Operacional.....	45
3.3.3	Nível Tático.....	45
<b>3.4</b>	<b>Problemas de implementação das RE.....</b>	<b>45</b>
3.4.1	Problemas quanto a classificação do conflito.....	45
3.4.2	Problemas na elaboração das RE.....	48
3.4.3	Problemas no treinamento das RE.....	49
<b>3.5</b>	<b>Tipos e mecanismos especiais de RE.....</b>	<b>50</b>
<b>3.6</b>	<b>Ferramentas de elaboração de RE.....</b>	<b>52</b>
<b>4</b>	<b>SISTEMÁTICAS DE ELABORAÇÃO DAS RE.....</b>	<b>54</b>
<b>4.1</b>	<b>Doutrina dos Estados Unidos da América.....</b>	<b>54</b>
<b>4.2</b>	<b>Doutrina do Reino Unido.....</b>	<b>57</b>
<b>4.3</b>	<b>Doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte.....</b>	<b>58</b>
<b>4.4</b>	<b>Manual de Regras de Engajamento de San Remo.....</b>	<b>59</b>
<b>4.5</b>	<b>Sistemática das RE da Marinha do Brasil.....</b>	<b>60</b>
<b>4.6</b>	<b>Semelhanças e diferenças das Sistemáticas.....</b>	<b>61</b>
<b>5</b>	<b>SISTEMÁTICA DE ELABORAÇÃO DAS RE DO MINISTÉRIO DA DEFESA.....</b>	<b>64</b>
<b>5.1</b>	<b>Publicações utilizadas na elaboração das RE.....</b>	<b>64</b>
<b>5.2</b>	<b>Responsabilidades dos Níveis de Comando na elaboração das RE.....</b>	<b>65</b>

<b>5.3</b>	<b>A atual sistemática de elaboração das RE do MD.....</b>	<b>66</b>
<b>5.4</b>	<b>O emprego das Forças Armadas e as RE.....</b>	<b>70</b>
<b>5.5</b>	<b>Definição de RE utilizada pelo MD.....</b>	<b>71</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>74</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>80</b>
	<b>GLOSSÁRIO.....</b>	<b>86</b>
	<b>APÊNDICE A – SISTEMÁTICA DE ELABORAÇÃO DAS RE.....</b>	<b>87</b>
	<b>APÊNDICE B – PROPOSTA DE ESTRUTURA DO MANUAL DE RE.....</b>	<b>112</b>
	<b>ANEXO A – MATRIZ SOBRE A APLICABILIDADE DO DIH.....</b>	<b>113</b>
	<b>ANEXO B – ESTRUTURA DO COMPÊNDIO DE ROE DO MANUAL DE SAN REMO.....</b>	<b>114</b>
	<b>ANEXO C – SisPECFA.....</b>	<b>119</b>
	<b>ANEXO D – ESTRUTURA DA INSTRUÇÃO CJCSI 3121.01B.....</b>	<b>121</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo Boddens Hosang (2017), as regras de engajamento na sua mais básica forma, significando ordens para regular o uso da força e ações ofensivas de unidades militares frente a um adversário, não são um instrumento novo no mundo. Quando Júlio Cesar cruza o Rio Rubicão em direção à Roma em 49 a.C. com a finalidade de tomar aquela cidade, ele ordenou à sua legião que restringissem suas ações contra os ocupantes daquela cidade a apenas medidas de autodefesa e que evitassem a pilhagem e carnificina. Tal restrição do uso da força visava manter o apoio da população de Roma e a estarem preparados para um contra-ataque das forças republicanas do General Pompeu (BODDENS HOSANG, 2017). Nessa passagem, claramente se vê o emprego de uma regra de engajamento com finalidades políticas e militares. É com essa prenoção acerca das regras de engajamento que se iniciará este trabalho, ampliando-a conforme a evolução do estudo.

Recentemente, a sociedade brasileira vem dando maior atenção ao uso de regras de engajamento em virtude das inúmeras operações conjuntas de Garantia da Lei e da Ordem nos Estados, como a Operação RIO DE JANEIRO, de julho de 2017 a dezembro de 2018. Foram contabilizadas 135 operações desta natureza no Brasil desde 1992 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019). Sendo assim, já passaram para o cotidiano da vida do brasileiro.

Em entrevista à Rádio Nacional, da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), o então General da reserva Augusto Heleno, que veio a ser o Ministro do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR), em apoio a proposta do então Governador eleito do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, sobre o uso de atiradores de elite para conter criminosos, declarou o seguinte:

Não podemos, em prol de eliminar gente que não pode viver num Estado civilizado, que a gente cause efeitos colaterais e acabe matando inocentes. Tem que ser uma regra de engajamento muito bem consolidada junto àqueles que vão fazer uso dela. Acho que a situação que estamos vivendo nos leva a pensar num endurecimento dessas regras. Isso tem que ser muito bem aplicado para não parecer que é isso que estão colocando: uma autorização para matar. Isso não é o que se pretende com esse endurecimento (PEREIRA, 2018).

Na declaração, pode-se notar elementos que contém a preocupação do nível político em disciplinar o uso da força para evitar efeitos colaterais inadmissíveis, além da necessidade da tropa de ter o completo entendimento sobre as regras que estão utilizando. Depreende-se então que no Brasil utiliza-se também do termo Regra de Engajamento aplicado a situações que não são enquadradas como guerra ou conflito armado.

Outra leitura que se pode fazer é de que a sociedade brasileira passou a discutir o uso de regras de engajamento por suas Forças Armadas, ainda que sem a conotação doutrinária mais rigorosa, em virtude das mesmas estarem sendo aplicadas dentro de seu território nacional, refletindo, assim, na opinião pública.

Por outro lado, as Forças Armadas são demandadas a operarem em ambientes operacionais cada vez mais humanizados, onde sua atuação precisa ser muito mais cuidadosa, acurada, eficiente e eficaz na utilização da força legal em todo espectro de operações, sob a égide do Direito Internacional Humanitário (DIH) ou Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), atendendo aos valores e princípios constitucionais e influenciada pela opinião pública.

Nessa perspectiva, são as Regras de Engajamento (RE) o principal instrumento do Estado brasileiro para definirem as circunstâncias, condições, maneira e limitações nas quais a força será empregada a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis.

Uma vez que as RE são apoiadas em um arcabouço jurídico nacional e internacional, é necessário saber como as Forças Armadas brasileiras internalizarão este arcabouço em sua doutrina, o que refletirá diretamente na elaboração das RE. Para tanto, é útil o estudo do relacionamento das RE principalmente com o Direito Internacional Público.

Torna-se desejável que esta doutrina oportunize um mecanismo prático para que os objetivos dos níveis políticos, estratégicos e operacionais, como será estudado à frente,

interajam com as RE. Estas RE são um conjunto de regras individualizado e aplicado para cada tipo de operação envolvendo uma força militar para cada tipo de conflito, mas que guardam princípios básicos em comum. A identificação destes princípios servirá de base para expor detalhadamente como uma sistemática de elaboração das RE deve ser.

Em última análise, os responsáveis por cumprirem as RE são as unidades das Forças Armadas que entram em “contato” e efetivamente usam de força. Por conseguinte, tais regras devem ser redigidas na linguagem do militar, evitando-se o “legalês”, para que sejam compreensíveis por eles. Dessa maneira, as equipes de assessores jurídicos que trabalhem com a elaboração destas regras devem buscar não só a adequabilidade das RE com o Direito, mas também com a experiência operacional do Comandante e de suas unidades.

Para que essas equipes de assessores jurídicos<sup>1</sup> alcancem sucesso em sua intenção de elaborar as RE, a experiência de outros Estados pode ser considerada, por isso este trabalho se utiliza do método comparado. Uma das boas práticas adotadas pelos Estados e organizações com larga experiência no planejamento em todos os tipos de operações é a adoção de manuais de RE contendo um compêndio de RE padronizadas. A utilização de um compêndio nos manuais de RE traz vantagens como: facilitar o treinamento e melhorar a compreensão das RE padronizadas.

Os Estados e organizações estudados aqui possuem, além de um manual prático de RE, outros manuais de apoio, tais como: Manual de DIH e Manual de Direito aplicado às Operações Militares. Estes últimos são manuais robustos, com abordagem temática, escrito por vários autores e com paginação de no mínimo 350 páginas. Podem ou não conter a

---

<sup>1</sup> No Brasil, a assessoria jurídica somente pode ser prestada, privativamente, por um Advogado, devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), conforme dispõe a Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. Ainda: Nos termos do art. 131 da Constituição, "a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo."

posição oficial do Estado sobre um tema específico. São excelentes ferramentas para aqueles que operarão o direito nas operações militares, seja no planejamento, seja na execução.

Dessa forma, a pesquisa de doutrinas estrangeiras sobre o tema poderá agregar conhecimentos úteis para serem empregados em uma doutrina própria brasileira.

No Brasil, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) é o responsável pela elaboração de doutrina de emprego conjunto das Forças Armadas. A publicação MD30-M-01 – Doutrina de Operações Conjuntas (BRASIL, 2011a) é a que contém os elementos essenciais da sistemática de elaboração das Regras de Engajamento para o emprego conjunto das Forças Armadas, não existindo outra publicação nesse nível que trate do assunto.

Deve-se então perscrutar esta doutrina de modo a organizar as diversas partes da mesma que tratam sobre RE a fim de verificar se a sistemática de elaboração destas regras aí contida está condizente ou não com os princípios básicos que uma sistemática deve ter e, se está alinhada com o que outros Estados e organizações praticam atualmente. Este trabalho analítico-comparativo revelará se a atual sistemática, mesmo que não reunida em um manual específico, atende ou não as necessidades das Forças Armadas brasileiras.

Sendo assim, cabe então formular a seguinte questão central para a pesquisa a ser realizada: a atual sistemática de elaboração de RE do Ministério da Defesa (MD) atende ao emprego conjunto das Forças Armadas em todo o espectro de operações?

Para responder a tal questionamento, foram definidos os seguintes objetivos estruturantes: relacionar as Regras de Engajamento com o Direito Internacional Público; identificar os princípios básicos que envolvem a elaboração das Regras de Engajamento; descrever a sistemática de elaboração das Regras de Engajamento dos Estados Unidos da América (EUA), do Reino Unido (RU), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), do Instituto Internacional de Direito Humanitário (IIDH) e da Marinha do Brasil

(MB); e analisar a atual sistemática de elaboração das Regras de Engajamento do Ministério da Defesa.

Este trabalho está baseado na pesquisa bibliográfica em literatura de Direito Internacional Público, mais especificamente de DIH e DIDH, em livros, manuais e artigos sobre Regra de Engajamento, bem como as publicações militares dos EUA, RU, OTAN, IIDH e MB que tratam do assunto.

Para atingir os objetivos e responder ao questionamento formulado, a pesquisa está estruturada da seguinte forma:

Preliminarmente apresenta-se um referencial teórico onde foram apresentados as principais definições e conceitos, bem como as principais teorias sobre o DIH e o DIDH, e o relacionamento destes dois ramos do DIP com as RE.

A seguir, identificou-se os princípios básicos que envolvem a formulação das RE com atenção para algumas de suas características comuns, os níveis de comando envolvidos, seus problemas de implementação, os tipos e mecanismos especiais de RE e suas ferramentas de elaboração.

Em uma outra etapa, descreveu-se a sistemática de elaboração das RE dos EUA, RU, OTAN, IIDH e MB.

Face ao exposto até então, analisou-se a atual sistemática de elaboração das RE do MD frente aos conhecimentos obtidos dos capítulos anteriores, de forma a entender se ela é condizente à luz deste conhecimento.

Finalmente, são apresentados os resultados desta análise acompanhada de uma proposta de formulação de um Manual de RE bem como uma nova definição de RE para as Forças Armadas brasileiras.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O propósito deste capítulo é o de apresentar as definições e os conceitos dos termos utilizados da literatura consultada (Guerra, Conflito Armado, Direito da Guerra, Direito à Guerra e Direito na Guerra), bem como as principais teorias sobre Direito Internacional Humanitário (DIH) de Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), e o relacionamento destes dois ramos do Direito Internacional Público (DIP), de forma a propiciar o correto entendimento dos mesmos, o que servirá de base para o estudo da teoria sobre o uso das Regras de Engajamento.

Ao final do capítulo, espera-se traçar o relacionamento do uso das Regras de Engajamento (RE) com o Direito Internacional Público.

### **2.1 Guerra, Conflito Armado e o que não é Conflito Armado**

Para Mello (1997a), guerras sempre existiram entre povos e em todas as épocas. Diz mais ao afirmar que as guerras, de um modo geral, sempre estiveram sujeitas a determinadas normas, bem como o uso da força, a uma certa regulamentação. No entanto, afirma que, no Direito Internacional, não há consenso sobre a guerra devido às tantas formas e nuances desta.

Ele apresenta a evolução da doutrina do “estado de guerra”, atribuindo-a, como seu fundador, a Hugo Grotius, no século XVII, que a define como o “status” dos que lutam pela força. Na evolução desta doutrina, a guerra era considerada como um “procedimento” e um “status”. O “procedimento” ocorria pelo efetivo uso da força, resultando em um estado de guerra; o estado de guerra levava a um “status” que produzia consequências jurídicas entre os beligerantes e neutros, isto é, novas normas jurídicas seriam aplicadas nos relacionamentos

deles. O procedimento era o aspecto mais importante desta doutrina, quer dizer, não haveria guerra nem como procedimento nem como status se não houvesse o efetivo uso da força. Todavia, por razões políticas e econômicas, os Estados passaram a admitir o uso da força sob certas condições sem que fosse considerado um ato de guerra, escapando do status e suas implicações jurídicas. Desta forma, a doutrina passou também a buscar um critério para distinção do uso da força do que é guerra daquele que não o é, entendendo-se que a guerra não era apenas um ato de força, mas incluía a vontade de fazer a guerra.

Em continuidade, Mello (1997a) apresenta o surgimento da ideia controversa da declaração de guerra, já que como afirmam alguns autores, o Estado perderia a vantagem da surpresa ao usá-la. Porém, esta tendência se firma com a terceira Conferência de Haia de 1907 que estipula que a declaração de guerra deve ser feita independente do uso da força armada. Esta última resolução acaba por alterar a doutrina até então vigente, pois a intenção de fazer a guerra (declaração de guerra) acaba se tornando mais importante do que o uso da força para marcar a existência do estado de guerra.

Da união das duas posições da doutrina, acabou por surgir uma teoria mista que defendia a existência dos dois elementos, uso da força e intenção de fazer guerra, para que haja o estado de guerra.

Uma outra concepção citada por Mello (1997b) é a de Guggenheim que distinguia a guerra em sentido material da guerra em sentido formal. Enquanto que a primeira concepção seria o uso da força armada, a segunda leva ao estado de guerra com todas as suas implicações. Uma poderia existir sem a necessidade da existência da outra, isto é, poderia haver ação militar não havendo um estado de guerra, como nas sanções de natureza militar e guerras internas; assim como poderia haver estado de guerra declarado sem, no entanto, ocorrer o uso da força por parte dos beligerantes. Os termos desses dois tipos de guerra são

diferentes, ao passo que um se dá pela cessação das hostilidades por um certo período de tempo, o outro necessita de um ato formal, como por exemplo um armistício.

Como visto acima, o esforço dos doutrinadores do Direito Internacional em caracterizar a existência de guerra por meio do desenvolvimento da doutrina do estado de guerra decorre da importância que a transição da paz para a guerra gera nas relações entre os beligerantes e neutros, quando algumas normas jurídicas cessam e outras são aplicadas.

Contudo, como aponta Brownlie (1968), a importância da doutrina do estado de guerra vem diminuindo desde 1920, como resultado da percepção pelos governantes que as obrigações jurídicas decorrentes da existência da guerra em seu aspecto formal poderiam ser facilmente evitadas. Desde então, acrescenta ele, usualmente os elaboradores de tratados têm evitado o uso do termo “guerra” ao usar no lugar termos como: agressão, atos de agressão, atos de hostilidade, ataques sem provocação, uso da força, ataque armado, agressão armada e conflito armado. A própria Carta das Nações Unidas evita o uso do termo guerra.

Tanto Brownlie (1968) quanto Dinstein (2001) reconhecem a dificuldade da definição de guerra que atenda a todos os propósitos. Porém, este último apresenta uma sugestão de definição que congrega elementos da doutrina de estado de guerra exposta acima. Tal definição encontra-se no Glossário deste trabalho. Por sua vez, Brownlie (1968) reafirma que seria de bom tom evitar o uso do termo guerra substituindo-o por outros, como conflito armado, já que, mesmo sendo imprecisos, não carregam a mesma ordem de tecnicidade do termo guerra.

O conceito de conflito armado vai aparecer pela primeira vez nas Convenções de Genebra de 1949. O primeiro parágrafo do artigo 2 comum a essas convenções assim diz:

Além das disposições que devem vigorar em tempo de paz, a presente Convenção irá aplicar-se em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que possa surgir entre duas ou mais Altas Partes Contratantes, ainda que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas (CICV, 1992, p.19).

Da análise desse artigo, compreende-se que a Convenção faz alusão a duas situações para aplicação da mesma. A primeira situação é a declaração de guerra, isto é, o estado de guerra é reconhecido por pelo menos um dos Estados beligerantes. Essa situação é a guerra em senso técnico contida na definição de guerra de Dinstein (2001), apresentada no Glossário. A segunda, são as outras formas de conflito armado interestatal, cuja a existência independe de como as partes envolvidas as definem. Desta forma, de acordo com Vité (2009), a aplicabilidade do (DIH) passou a não estar relacionada à vontade dos governos, isto é, não se baseava mais no reconhecimento do estado de guerra, mas dependia de fatos verificáveis de acordo com critérios objetivos. Sendo assim, Mello (1997a) resume bem ao afirmar que a guerra é um status jurídico com suas consequências enquanto o conflito armado é uma noção humanitária surgida no século XX que não rompe com o status da Paz.

As Convenções de Genebra e o Protocolo Adicional I não contêm uma definição da expressão "conflito armado". Pictet (1952) afirma que a utilização desta expressão no lugar do termo guerra foi algo deliberado pela Convenção, visto que, devido à vaga definição do termo guerra, os Estados poderiam sempre argumentar que, ao cometerem um ato hostil contra outro Estado, não estavam fazendo guerra e sim, uma ação policial ou um ato de legítima defesa.

Assim, de modo a buscar um entendimento da conceituação de conflito armado, as seguintes definições são apresentadas:

- a) "Qualquer diferença que surja entre os Estados e leve à intervenção de membros das forças armadas é um conflito armado" (PICTET, 1952, p.32, tradução nossa)<sup>2</sup>.
- b) "Existe um conflito armado sempre que há recurso às forças armadas entre os Estados ou uma violência armada prolongada entre autoridades

---

<sup>2</sup> "Any difference arising between two States and leading to the intervention of armed forces is an armed conflict".

governamentais e grupos armados organizados dentro de um Estado" (ONU, 1997, p.198, tradução nossa)<sup>3</sup>.

Por seu lado, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2008) distingue conflitos armados em duas categorias: conflitos armados internacionais (CAI) e conflitos armados não internacionais (CANI).

De acordo com o estipulado no artigo 2º comum às Convenções de Genebra de 1949, o CAI ocorre quando dois ou mais Estados se enfrentam. Em 1977, o Protocolo I a esta Convenção (CICV, 1998, p.6) complementou os casos que seriam considerados como CAI, a saber: “conflitos armados em que os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas”.

É importante também ressaltar o que não é considerado como CAI:

- a) Os incidentes de fronteira, assim descritos por Solis (2010); e
- b) Quando um terceiro Estado recebe consentimento para atuar no território de seu Estado, por exemplo, para lutar contra um grupo armado não governamental (VITÉ, 2009).

Por sua vez, os CANI são conceituados de acordo com o estipulado no Art. 3º comum às Convenções de Genebra de 1949, e no que se encaixam na definição prevista pelo Art. 1º do Protocolo Adicional II. Podem ocorrer entre forças governamentais e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados, ou somente entre estes grupos.

As situações a seguir, apesar de serem tratadas como conflitos, não são considerados CANI:

- a) Situações de tensão e perturbações internas como por exemplo motins, atos de violência isolados e esporádicos (CICV, 1998);

---

<sup>3</sup> “An armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State”.

- b) Qualquer forma de anarquia, rebelião ou mesmo banditismo simples (PICTET, 1952); e
- c) Manifestações e desordem (SOLIS, 2010).

Comparando-se a definição de guerra proposta por Dinstein (2001), apresentada no Glossário, com o entendimento sobre conflito armado de Pictet (1952) anterior, pode-se asseverar a ideia de que toda guerra é classificada como um conflito armado internacional, mas nem todo conflito armado internacional pode ser definido como uma guerra. Desta forma, o conceito de conflito armado é mais amplo e melhor usado dentro do DICA.

A despeito da diminuição da importância da doutrina de estado de guerra e da dificuldade de conceituação do que é guerra, neste trabalho, o termo guerra será usado no seu sentido formal, a não ser que seja usado em locuções adjetivas de expressões conhecidas tais como Direito da Guerra e operação de guerra.

## **2.2 Direito da Guerra, Direito à Guerra e Direito na Guerra**

Segundo Mello (1997a), o Direito Internacional surgiu originalmente como um direito da guerra. Com o início da formação dos Estados soberanos, o monopólio do uso da força, isto é, de fazer a guerra, passou a ficar concentrado na mão deles como um modo legítimo de resolverem os seus litígios e defenderem seus interesses. Em suma, o Direito Internacional regulava a guerra entre os Estados.

A divisão clara do direito da guerra em “*jus in bello*” (direito na guerra) e “*jus ad bellum*” (direito à guerra) é mais recente no desenvolvimento do Direito Internacional. O “*jus in bello*” diz como as guerras podem ser combatidas enquanto o “*jus ad bellum*” diz quando as guerras podem ser empreendidas.

O *jus ad bellum* sofreu grande transformação no curso da História. No século XX, com a renúncia do uso da força nas relações (Pacto Briand-Kellogg de 1928 e Carta das Nações Unidas), o *jus ad bellum* (direito de fazer guerra) vem transformando-se no *jus contra bellum* (direito da prevenção à guerra) que busca limitar o recurso da força entre os Estados somente para casos excepcionais. Conforme o Art. 2º, § 4º da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU, 1945), os Estados devem abster-se de ameaçar ou usar a força contra a integridade territorial ou a independência política de outro estado. As exceções a esse princípio são previstas para os casos de autodefesa, para decisão adotada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) no capítulo VII da Carta da ONU ou para guerra de libertação nacional (KRIEGER, 2011).

Desta feita, o monopólio do uso da força armada passou a ser da ONU para realização de operações de paz ou de ação de polícia, em vez da guerra (MELLO, 1997b).

Por sua vez, o *jus in bello* são normas de origens costumeira que regulamentam a conduta dos beligerantes durante o conflito armado. Estas normas costumeiras se transformaram em convencionais a partir do séc. XIX, resultando na gênese ao Direito Internacional Humanitário.

## **2.3 O DIH e o DIDH**

O propósito desta seção é o de apresentar o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos e seus objetivos, bem como as teorias sobre o relacionamento entre estes dois ramos do Direito Internacional Público.

### **2.3.1 Direito Internacional Humanitário**

O moderno DIH, também conhecido como Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA)<sup>4</sup>, surgiu na segunda metade do século XIX. Um dos seus marcos foi a realização da Convenção de Genebra de 1864, que tinha como objetivo melhorar a condição dos feridos dos Exércitos em batalha. A proposta discutida nesta convenção foi fruto da mobilização do banqueiro suíço Henry Dunant, cujo livro “Recordações de Solferino” sobre as atrocidades testemunhadas por ele na batalha de mesmo nome entre franceses e austríacos repercutiram grandemente na Europa. A criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha também resulta dessa Convenção (SWINARSKI, 1993).

Assim Swinarski define o DIH:

O direito internacional humanitário é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito (SWINARSKI, 1993, p.18).

Swinarski (1993) ainda complementa que, definido desta forma, o DIH passou a ocupar o lugar do conjunto de regras que antes era denominado direito da guerra.

O DIH, como parte integrante do DIP, possui como fontes os tratados e protocolos multilaterais (fontes de origens convencionais), o Direito Internacional Consuetudinário, os princípios fundamentais do DIH, e a jurisprudência das Cortes Internacionais de Justiça. (KRIEGER, 2011).

Das fontes de origens convencionais do DIH, destacam-se duas vertentes:

a) o Direito de Haia, que tem por objetivo o de limitar o recurso a determinados métodos e meios de combate; e

---

<sup>4</sup> A referência a DICA acaba por ser usada apenas nos âmbitos militares e pela ONU, já a denominação de DIH passou a ser usado pela CICV. Neste trabalho, não haverá diferença no uso de tais denominações, mas será dada preferência ao termo DIH em virtude de os autores das fontes de consultas utilizarem mais este termo e da preferência dos juristas e internacionalistas desta área de estudo.

b) o Direito de Genebra, que tem por objetivo a proteção das vítimas dos conflitos armados.

O Direito de Genebra constitui-se basicamente pelas quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus dois Protocolos adicionais de 1977. Por sua vez, o Direito de Haia é codificado pelas Convenções de Haia de 1889 e 1907 e por várias outras normas internacionais que regulam a utilização de armas.

Complementarmente aos Direitos de Genebra e Haia, tem surgido o denominado Direito de Nova York. Originado no âmbito da ONU, essa nova vertente possui características e convergências com as duas vertentes clássicas (Genebra e Haia). Contudo, diferenciam-se quanto ao propósito, já que o mesmo contempla a limitação, o controle da produção, a estocagem, o deslocamento e a destruição das armas (SWINARSKI, 1990).

Os tratados do DIH, como integrantes do DIP, obedecem a certos princípios exarados no Direitos dos Tratados da Convenção de Viena de 1969. Porém, Salmón (2012) assinala duas restrições do DIH. A primeira consiste em que a denúncia de um tratado de DIH não terá efeito enquanto o Estado denunciante estiver envolvido no conflito armado, seja ele interno ou internacional. A segunda particularidade reside no fato que a violação ou descumprimento por parte de um Estado de parte do tratado não desobriga o outro Estado a cumprir o mesmo. Assim, essas duas particularidades dos tratados de DIH manifestam o desejo dos Estados de buscarem a consecução de um interesse comum em detrimento de seus interesses particulares, ao assumirem obrigações e deveres voltados para a proteção de seus indivíduos.

Portanto, percebe-se que o DIH tem como por objetivo principal a preservação e a proteção da vida humana, tendo sido, no decorrer do desenvolvimento do direito consuetudinário da guerra, a primeira gama de normas internacionais a tratar desse assunto.

### 2.3.2 Direito Internacional dos Direitos Humanos

O surgimento dos direitos humanos foi de forma lenta e gradual. Primeiramente, apareceu no âmbito do direito interno. A promulgação do “*Bill of Rights*” na Inglaterra no século XVII, a Declaração de Virgínia de 1776, nos EUA e, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão aprovada pela Assembleia Constituinte da Revolução Francesa de 1789 estão entre as normativas mais antigas a se preocuparem com os Direitos do Homem. A partir daí, as constituições liberais do final do séc. XIX e início do séc. XX consagraram os direitos civis e políticos (MELLO, 1997b).

A internacionalização dos direitos humanos se deu para a proteção do indivíduo do seu próprio Estado, sendo o Estado considerado o maior infrator destes direitos. A internacionalização foi um processo lento, tanto no campo do Direito Internacional, como no campo doutrinário, mas foi estimulada devido ao desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, que passaram a divulgar as violações destes direitos pelo mundo, criando, assim, uma opinião pública favorável à defesa dos mesmos (MELLO, 1997b).

Mello (1997b) define o DIDH como sendo um conjunto de normas estabelecedor dos direitos que os seres humanos possuem objetivando o desenvolvimento de sua personalidade e a proteção deles.

Para Swinarski (1990), os Direitos Humanos são um ramo autônomo do DIP, com seus próprios instrumentos, procedimentos de aplicação e órgãos. É na Carta das Nações Unidas de 1945 que será mencionado pela primeira vez como normativa internacional. Em seguida, o seu catálogo metódico será enunciado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1948.

Por ser um ramo específico do DIP, possui características próprias e peculiaridades. Uma das mais marcantes, como Mello (1997b) explica, é que o DIDH não está

sujeito ao princípio da reciprocidade presente no DIP, isto é, um Estado não pode usar como pretexto para descumprimento ou ameaça de tal, o descumprimento da reciprocidade por outro Estado.

Desde o último quarto do século passado, é notório o impacto dessa Declaração Universal nas constituições e normativas nacionais, bem como a sua influência em outros tratados ou convenções e resoluções no âmbito da ONU que se seguiram após o surgimento dela, seja ele por força de norma ou por sua origem consuetudinária. Caçado Trindade (2018) aludi ao fato que a DUDH passou a ser invocada ante os tribunais de diversos Estados de modo a interpretar o direito nacional atinente aos direitos humanos. O mesmo autor reitera que o Direito Internacional e o Direito Interno passaram de modo efetivo a interagir, por força do contido nos tratados de direitos humanos, assim como os princípios dos direitos humanos internacionalmente consagrados passaram a habitar o direito constitucional contemporâneo.

Enquanto Mello (1997b) diz acreditar que as normas do DIDH se sobreporão às normas internas, incluindo as constituições, criando uma restrição à soberania estatal, Caçado Trindade (2018) afirma que tal circunstância já é realidade na atualidade.

Sendo assim, os Estados ao assinarem tratados e convenções sobre direitos humanos são obrigados, por suposto, a respeitarem e fazer respeitar os direitos ali assegurados, bem como a internalizarem e harmonizarem as suas normativas internas.

Tal obrigação, como bem chama a atenção Caçado Trindade (2018), deve ser atendida por todos órgãos e agentes do Estado.

### **2.3.3 Relação entre DIH e o DIDH**

A julgar pelo visto nos itens anteriores, podemos afirmar que o DIH e o DIDH têm origens diferentes no tempo e em suas raízes históricas e doutrinárias. Porém, tal fato não

impediu que se relacionassem conforme desenvolvia-se a vontade da sociedade de evitar os horrores sofridos em duas Guerras Mundiais em um só século.

Meron (2006), em sua obra intitulada “a Humanização do Direito Humanitário”<sup>5</sup>, afirma que o Direito da Guerra recebeu a sua maior carga de humanização após a promulgação da Carta das Nações Unidas, em 1945, e da DUDH, em 1948, bem como dos demais tratados e convenções de direitos humanos posteriores. Segundo ele, isso explica o foco homocêntrico das Convenções de Genebra de 1949 e dos Protocolos Adicionais I e II de 1977.

De acordo com Quéniwet (2008), a relação entre o DIH e o DIDH não despertava muito o interesse dos acadêmicos até o final da década de 1960. Contudo, nos dias de hoje, o debate de como e quando estas duas vertentes do DIP se interagem e se aplicam tem ocupado o foco de muitos trabalhos e escritos acadêmicos.

Como se verá à frente, este debate ainda não está fechado e é frequentado por controvérsias teóricas.

Segundo Swinarski (1993), existem três posições doutrinárias acerca do relacionamento entre estes ramos do direito:

- a tese integracionista, que prega a fusão do DIH e dos direitos humanos; nela, o DIH é parte integrante dos direitos humanos, apesar da primazia cronológica do DIH;
- a tese separatista, que se baseia na ideia que o DIH e o DIDH são dois ramos totalmente diferentes e incompatíveis; nesta tese, há diferença na finalidade na aplicação do dois ramos: enquanto no DIDH o indivíduo é protegido contra o excesso do ordenamento jurídico do Estado, o DIH protege-o quando este ordenamento jurídico interno não é mais capaz de garantir esta proteção devido à condição de conflito armado; e

---

<sup>5</sup> “The Humanization of Humanitarian Law”

– a tese complementarista, que considera os dois ramos como dois sistemas diferentes que se complementam.

Mello (1997b), ao tratar do mesmo tema, defende a posição integracionista de que o DIDH é único (sentido amplo) e se subdivide em DIDH em sentido estrito e DIH, apoiando-se no argumento que a divisão acabará por enfraquecê-lo e que ambos as vertentes possuem o mesmo fim, a proteção da pessoa humana. Diz mais ao afirmar que há normas do DIDH em sentido estrito que são aplicadas em período de conflito armado. Para consubstanciar sua posição, cita que a ata final da Conferência Internacional sobre os Direitos Humanos realizada em Teerã, em 1968, afirma que os direitos humanos devem subsistir em conflitos armados.

Por sua vez, Swinarski (1990) defende a tese de que os dois ramos são complementares do ponto de vista do âmbito de aplicação, onde há convergência e divergência entre eles. Quanto à titularidade do direito, no DIDH o titular e beneficiário do direito é o indivíduo, já no DIH, o Estado é o titular mesmo sendo o indivíduo o beneficiário. Há diferença também quanto ao propósito de aplicação, já que o DIDH tem o propósito de promover uma vida melhor ao indivíduo, enquanto que o DIH, o propósito de reduzir o sofrimento da pessoa humana ao estritamente necessário durante o conflito. Quanto ao mecanismo de divulgação, eles também diferem: o DIH está sob o guarda-chuva do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o DIDH, sob o da ONU. No tocante à temporalidade de aplicação, o DIH é um direito especial, aplicável apenas durante o conflito, em que há a ruptura da ordem jurídica internacional ou interna; por sua vez, o DIDH, aplicável em tempo de paz, têm alguns direitos suspensos durante o conflito, exceto os direitos inderrogáveis<sup>6</sup>.

A complementariedade se dará ao aplicar os dois direitos de forma conjunta com o mesmo fim, qual seja: a proteção da pessoa humana.

---

<sup>6</sup> Direitos inderrogáveis dos direitos humanos são aqueles que não podem ser suspensos nem nas situações excepcionais.

Não obstante as diferentes teses sobre o relacionamento do DIH e DIDH apresentados aqui de forma resumida, conclui-se que, com o foco na proteção da pessoa humana, o DIH e DIDH devem ser empregados conjuntamente e cumulativamente, principalmente nos conflitos armados, sejam eles internos ou internacionais, de forma a diminuir o sofrimento das vítimas do mesmo.

## **2.4 Regras de Engajamento<sup>7</sup>**

### 2.4.1 Breve histórico das Regras de Engajamento

As regras de engajamento evoluíram conforme a mudança da natureza da guerra. Boddens Hosang (2017) aponta que antes a guerra era vista como um instrumento de sobrevivência e expansão do Estado, e, no início do século XIX, passou a ser vista como um instrumento político para alcançar objetivos políticos específicos. Tal ponto de vista é reforçado por Clausewitz (BRASIL, 2007b) quando diz que a guerra é a continuação da política por outros meios. Dessa forma, a natureza das regras de engajamento e seus propósitos passaram de atender a um nível tático e operacional para atenderem a um nível estratégico e político. Nesse mesmo início de século, as guerras passaram a ficar cada vez mais sujeitas a regulação de instrumentos internacionais. Tal regulação hoje é chamada de Direito Internacional Humanitário, já comentado anteriormente.

Apesar de sempre presentes na história das guerras, mais comumente como parte da tática, de acordo com Martins (1994), o moderno método de elaboração e disseminação das Regras de Engajamento como é usado hoje teve suas raízes na Guerra da Coreia (1950-1953), quando passou a ser empregado por todas as Forças Armadas estadunidenses. Ele ainda

---

<sup>7</sup> Neste trabalho, os termos Regras de Engajamento (RE) e Rules of Engagement (ROE) terão o mesmo significado.

aponta que três fatores convergiram para que as Altas Autoridades estadunidenses fossem forçadas a empregar as RE para controlarem as ações militares de forma que atingissem seus objetivos políticos: primeiro, o advento das armas nucleares gerou a necessidade de se prevenir pequenos incidentes que resultassem na escalada de uma guerra nuclear; segundo, o desenvolvimento da tecnologia de comunicações e processamento de informações aumentou a capacidade da autoridade central de conduzir as ações de seus subordinados; e, por último, o surgimento de um conjunto de meios de comunicações capaz de acompanhar a guerra, questionar o uso da força e projetar as consequências do uso desta força nos lares de milhares de americanos.

Seguindo o seu desenvolvimento, a utilização de Regras de Engajamento Permanentes (*Standing Rules of Engagement – SROE*), como são utilizadas hoje por todas as Forças Armadas Estadunidenses e promulgadas pelo seu Estado-Maior Conjunto (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff – CJCS*), teve início em 1981, com a adoção das *Worldwide Peacetime Rules of Engagement for Seaborne Forces*, cujo o propósito era o de proteger os *carrier battle groups* de um ataque preemptivo da Marinha Soviética (HAYS, 2001).

Como aponta Boddens Hosang (2017), os Estados Unidos sempre estiveram na vanguarda do desenvolvimento das RE, incluindo a teoria, ensino e a política sobre elas. Esta vanguarda fez com que outras nações adotassem, com a devida adaptação às normas e necessidades nacionais, o sistema estadunidense. O Brasil também seguiu esta tendência como se constatará no decorrer deste trabalho.

#### **2.4.2** Relação entre as RE e o DIH

Em seu artigo para sobre Regras de Engajamento para o *Naval War College Review*, Roach (1983) mostra a relação entre a RE e o DIH por meio de um Diagrama de

Venn, apresentado na FIG. 1. Dois círculos um dentro do outro, onde o círculo maior contém todas as ações permitidas debaixo da lei (DIH e leis domésticas) e o círculo menor contém as ações permitidas pelas RE.

A primeira conclusão que se pode ter da FIG. 1 é que as RE são mais restritivas que o DIH e as leis internas, e não ultrapassam os seus limites. Qualquer RE elaborada fora do que é permitido pelo DIH será considerada uma regra ilegal.

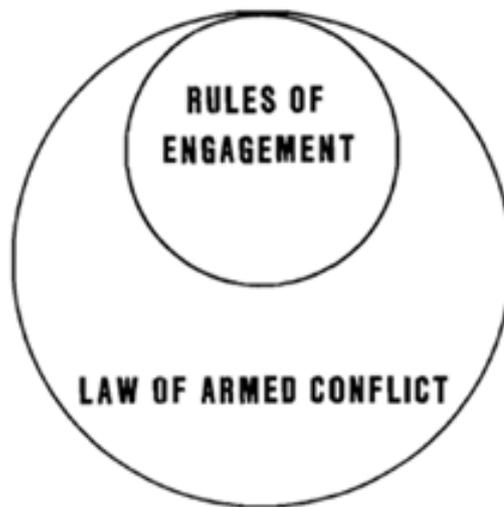


FIGURA 1 – Rules of Engagement and Law of Armed Conflict  
Fonte: ROACH, 1983, p. 2.

Apesar da ideia que a FIG. 1 passa de que as RE são um subconjunto do DIH, isto não é verdade. As RE e o DIH são dois conjuntos de diferentes regras que tem objetivos diferentes, mas que estão muito interligadas entre si.

Varga (2012) aponta as diferenças entre estes dois conjuntos de regras:

- a) o DIH é um conjunto de normas internacionais obrigatório e mutuamente aplicável para os Estados partes dos tratados. De modo contrário, as RE são um conjunto de regras que indicam como as lideranças política-militares de cada Estado desejam conduzir a missão dentro da legalidade, isto é, dentro do que é permitido no DIH;

- b) as regras do DIH são quase que constantes, já que são definidas em sua maioria por tratados. No entanto, existirá um conjunto de RE para cada operação, as quais poderão sofrer alterações no curso desta; e
- c) as regras do DIH devem ser observadas em todas as circunstâncias, mesmo naquelas em que a RE não tenha sido fornecida. A violação das regras do DIH terá como consequência um processo criminal, enquanto a violação do RE não significa necessariamente violação do DIH, já que as RE são mais restritivas do que as regras do DIH. A violação das RE será tratada diferentemente pelas leis internas de cada Estado.

Embora os objetivos possam ser diferentes, tanto o DIH quanto as RE determinam condutas permissíveis quanto ao uso da força durante as operações militares. Ainda que haja as diferenças apontadas acima, é certo que o DIH fornece o arcabouço jurídico internacional para a elaboração das RE. Na prática, diz Varga (2012), as RE refletem a linguagem dos princípios mais importantes do DIH, que são:

- a) Necessidade militar – usar a força necessária e de modo controlado para tornar uma operação militar bem-sucedida, desde que não seja proibida pelo DIH;
- b) Distinção – distinguir entre combatentes e civis e entre objetivos militares válidos e objetivos civis, e direcionar operações apenas contra combatentes e objetivos militares;
- c) Proporcionalidade – proibição de um ataque que deve causar perda acidental de vidas civis, ferimentos a civis, danos a objetos civis que seria excessivo em relação à vantagem militar concreta e direta prevista;
- d) Humanidade – proibição de causar sofrimento, lesão ou destruição não necessária para alcançar os objetivos militares legítimos;

- e) Precaução – exigir dos beligerantes que tomem medidas preliminares antes de conduzir operações militares a fim de salvar os civis e os objetos civis o máximo possível;
- f) Limitação de meios e métodos de guerra – armas que causem danos supérfluos ou sofrimentos desnecessários são proibidas; e
- g) Não-discriminação – proibição de tratamento diferente com base em raça, religião e sexo.

Uma outra forma de perceber a relação entre o DIH e as RE é estudar o espectro de conflitos. O espectro de conflitos apresentado por Hittinger (2000) e ilustrado na FIG. 2 abrange uma gama de conflitos onde as Forças Armadas podem ser empregadas; cobre desde atos de violência interna até a guerra total por meio de uso da guerra nuclear, biológica e química.

É interessante notar que o DIH não abrange todo o espectro apresentado. Em um extremo tem-se atos de violência interna não classificados como CANI; no outro extremo, tem-se a guerra total fora da legalidade permitida pelo DIH. Hittinger (2000) expõe que esses conflitos não cobertos pelo DIH podem ser lidados por meio da utilização das RE.

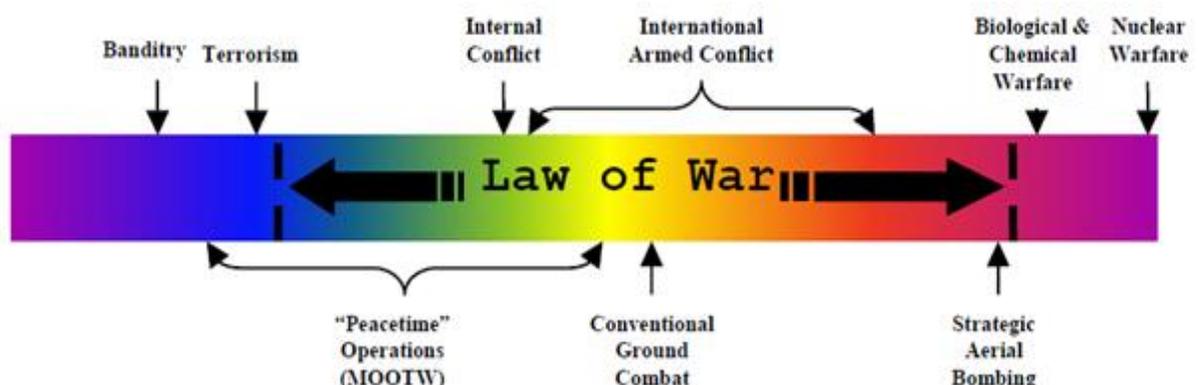


FIGURA 2 – Spectrum of Conflict and Law of War Relationship.  
 Fonte: SHI, 1999 apud HITTINGER, 2000, p.4.

Hittinger (2000) comenta ainda que, conforme o conflito caminha da direita para a esquerda no espectro, até a guerra total, as RE se expandem até o limite do que é permitido legalmente pelo DIH. Essa ideia corrobora o que foi apresentado por Roach (1983) acima, de que as RE são mais restritivas que o DIH permite.

### 2.4.3 Relação entre as RE e o DIDH

A relação das RE com o DIDH passa pelo estudo da aplicabilidade deste ramo do direito nas operações militares que, segundo Boddens Hosang (2017), é centrada em quatro tópicos: o emprego do “paradigma da manutenção da ordem” e do “paradigma da guerra”<sup>8</sup>; a aplicação extraterritorial das obrigações de direitos humanos; a derrogação das obrigações em matéria de direitos humanos; e a interação entre o DIH e o DIDH. Abaixo, segue uma breve explanação para cada um dos tópicos apresentados por aquele autor:

#### a) aplicação dos paradigmas:

O uso da força aplicável pelo Estado pode ser dividido em duas categorias: as situações classificadas como conflito armado que serão referidas como paradigma da guerra; e as situações que não são classificadas como conflito armado mas envolvem o uso da força pelo Estado, referidas como paradigma da manutenção da ordem. Cada uma dessas categorias estão sujeitas pelo menos ao seu próprio conjunto de leis, critérios e definições, embora outros campos de lei possam ser aplicados também, inclusive com sobreposições. No paradigma da guerra, o conjunto principal de leis aplicáveis é o DIH. No paradigma da manutenção da ordem, são aplicáveis os direitos humanos. Sendo assim, saber em qual dos dois paradigmas é enquadrada a operação é fundamental para a

---

<sup>8</sup> Neste trabalho optou-se por traduzir os termos “The Law Enforcement Paradigm” e “The War Fighting Paradigm” por “paradigma da manutenção da ordem” e “paradigma da guerra”, respectivamente.

aplicação do conjunto de leis mais consistentes com a situação (DIH ou DIDH). Porém, há situações em que ambos os paradigmas são aplicáveis, mesmo havendo dificuldades em se reconhecer qual o paradigma deva prevalecer, como é o caso dos “conflitos armados não-internacionais de baixa intensidade”<sup>9</sup>.

b) aplicação extraterritorial das obrigações de direitos humanos:

Segundo o autor, há um crescente reconhecimento no mundo acadêmico e nas declarações interpretativas e jurisprudência de vários dos órgãos de direitos humanos, que as obrigações de direitos humanos não se limitam àquela interpretação clássica do conceito de jurisdição e suas limitações territoriais. Em vez disso, estende as obrigações dos Estados para fora de seu próprio território. Consequentemente, a conduta do pessoal militar durante operações no exterior fica ao alcance do DIDH e suas sanções.

c) derrogação das obrigações em matéria de direitos humanos

Dentro do DIDH, há disposições que não permitem a derrogação de alguns direitos e obrigações; sendo assim, a utilização do instrumento de derrogação pelos Estados é limitada e não frequente. Dentre esses direitos inderrogáveis, o autor cita o direito à vida e o direito a não ser submetido à tortura ou à escravidão.

d) interação entre o DIH e o DIDH

Como discutido nos itens anteriores, algumas regras dos direitos humanos continuam a ser aplicadas mesmo durante o conflito armado em conjunto com o DIH. Isto se aplica em qualquer situação aos direitos inderrogáveis, mas também se aplica, em certa medida, a outros direitos também. Observa-se também, que

---

<sup>9</sup> A dificuldade encontrada aqui se deve principalmente a complexidade de se distinguir os participantes do conflito dos civis, isto é, a aplicação do Princípio da Distinção. Tema melhor abordado por Lubbel (2005, p.748-750).

as modernas operações militares combinam, cada vez mais, elementos de ambos paradigmas.

Por sua vez, examinando-se a influência dos Direitos Humanos nas RE, do lado da utilização das RE, tem-se que, ocasionalmente, as mesmas podem interferir na sociedade. Quando autorizadas, tal interferência é geralmente associada a atividades relacionadas à busca e apreensão de propriedade privada, liberdade de movimento, segurança de transporte ou áreas (temporárias) militares, ou operações de detenção. Consequentemente, tais RE devem ser apoiadas por considerações prévias baseadas nos princípios da necessidade militar e da proporcionalidade, bem como por salvaguardas que evitem abuso e por garantias processuais, assegurando que as reclamações sejam adequadamente tratadas e julgadas imparcialmente (BODDENS HOSANG, 2017).

Em suma, a escolha de qual paradigma se aplica ou se ambos se aplicam e, até mesmo a diferenciação entre CANI e CAI, é fundamental para se aplicar o correto conjunto de leis e definições que implicam diretamente na confecção de regras para o uso da força pelos militares, mantendo-as sobre o parâmetro legal da operação. A correta utilização dos princípios do DIH para elaborar tais RE também contribuirá para dosar o uso da força.

No próximo capítulo, será visto que não é só apenas o DIP, por meio do DIH e DIDH, que influencia a elaboração das RE. Outros fatores também podem ter grande peso e influência no processo de sua elaboração, assim como ajudarão a defini-la.

### 3 PRINCÍPIOS BÁSICOS DO USO DAS RE

Segundo Boddens Hosang (2017), a definição mais básica de regras de engajamento é a de que são regras que regem o uso da força e ações que podem influenciar ou regular a escalada do uso da força ou hostilidades na área de operações.

Essas regras formam um conjunto que é individualizado e aplicado para cada tipo de operação envolvendo uma força militar para cada tipo de conflito. Todavia, essas regras possuem características em comum. Tais características incluem os fatores condicionantes, os procedimentos de redação, a natureza básica, o propósito e as funções das regras de engajamento (BODDENS HOSANG, 2017).

Neste capítulo, serão estudados os princípios básicos que envolvem a formulação das RE com atenção para algumas de suas características comuns, os níveis de comando envolvidos, seus problemas de implementação, os tipos e mecanismos especiais de RE e suas ferramentas de elaboração.

#### 3.1 Fatores Condicionantes das RE

As RE são definidas pelas Forças Armadas Canadenses como:

“ordens emitidas por autoridades militares que definem as circunstâncias, condições, grau, forma e limitações dentro das quais a força ou ações que podem ser interpretadas como provocativas, podem ser aplicadas para alcançar objetivos militares de acordo com a política nacional e a lei. O termo "ordens" deve ser interpretado como o limite autorizado de força aprovado pelo comando superior e não deve ser interpretado como uma obrigação de usar a força” (CANADIAN FORCES JOINT PUBLICATION, 2008, *apud* BODDENS HOSANG, 2017, p.29, tradução nossa)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> “ROE are orders issued by military authority that define the circumstances, conditions, degree, manner, and limitations within which force, or actions which might be construed as provocative, may be applied to achieve military objectives in accordance with national policy and the law. The term ‘orders’ is to be interpreted as the authorized limit of force approved by higher command and should not be interpreted as an obligation to use force”.

Da definição, Boddens Hosang (2017) argumenta que as RE representam e refletem, ao mesmo tempo, a orientação dos níveis políticos e operacionais no tocante às operações ou tarefas para as quais foram emitidas. Para se manterem dentro da legalidade, não devem ser mais permissivas do que o arcabouço jurídico nacional e internacional que as sustentam, como já discutido na seção 2.4.2.

Esse mesmo entendimento também é exposto por Roach (1983) ao apresentar o Diagrama de Venn (FIG. 3) contendo quatro círculos representando os fatores legais, operacionais, políticos e diplomáticos. A influência de cada um desses fatores (diâmetro do círculo) vai variar conforme as circunstâncias, sendo as RE a intersecção entre eles.

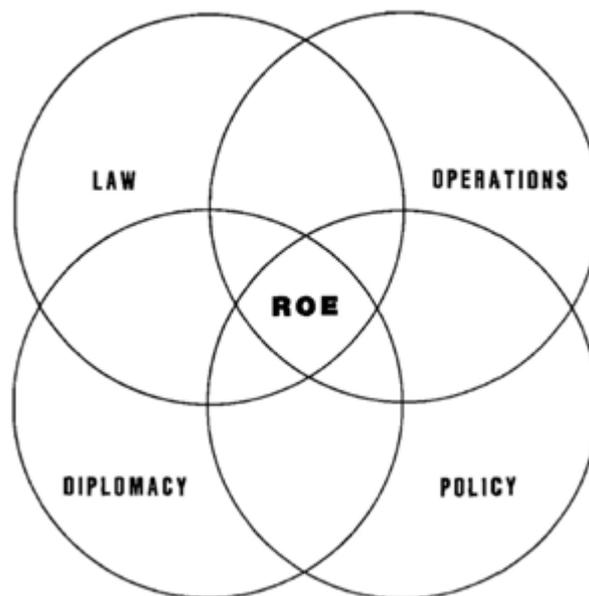


FIGURA 3 – Diagrama de Venn com quatro fatores  
Fonte: ROACH, 1983, p. 3.

Enquanto o fator legal influencia as RE de modo a dar legalidade à utilização da força em uma operação e também a sua delimitação do uso, os outros fatores influenciam de maneira a dar propósito a sua existência.

A influência de cada um destes fatores será melhor explanada conforme a seguir<sup>11</sup>.

### 3.1.1 Fator Militar ou Operacional

Em última análise, as RE são parâmetros pelo qual um comandante de uma fração militar deverá operar para alcançar sua missão, que, do ponto de vista da operação, é a sua efetividade perante a uma situação adversa. Desta forma, as RE devem ser redigidas em forma de documentos operacionais, ou melhor, na linguagem do militar, já que são eles os responsáveis por compreenderem e cumprirem tais regras.

Consequentemente, mesmo a RE mais aceitável do ponto de vista político e legal é ineficaz se não for simultaneamente relevante do ponto de vista operacional, compreendida pelo pessoal a quem é disseminado e útil para a condução da operação. Portanto, pode-se observar que a elaboração das RE deve ser mais orientada pela necessidade operacional de quem vai conduzir a operação do que pelo conhecimento teórico da assessoria jurídica (BODDENS HOSANG, 2017).

Sendo assim, fica evidente a necessidade da expertise operacional na elaboração das RE. Para tal, as equipes de assessores jurídicos que trabalhem com a elaboração dessas regras devem buscar a interação com os comandantes operacionais e suas unidades, assim como estes devem desenvolver a capacidade de redigir solicitações e propostas viáveis de RE baseando-as em explicações e justificativas claras (BODDENS HOSANG, 2017).

### 3.1.2 Fator Legal

A influência do fator legal sobre as RE foi discutida no capítulo anterior, quando

---

<sup>11</sup>Apesar de Roach (1993) identificar 4 fatores que influenciam as RE, os fatores políticos (“policy”) e diplomáticos (“diplomacy”) serão analisados dentro de um mesmo fator chamado de Política (“politics”).

se tratou de estabelecer a relação das RE com o DIP. Tanto o DIH quanto o DIDH fornecem o arcabouço jurídico necessário para a elaboração das RE. As leis internas do Estado também devem ser incluídas neste arcabouço jurídico. É esse conjunto de normas refletidas nas RE que dá legalidade ao uso da força em determinada operação ou ação.

Decerto as RE não são uma mera repetição ou inclusão de parte selecionada do corpo das leis internacionais e internas aplicadas a cada situação. Caso isso ocorresse, correr-se-ia o risco de que partes da lei não incluídas nas RE fossem erroneamente consideradas não importantes ou não aplicáveis por aqueles que conduzirão a operação. Assim sendo, a lei necessita ser interpretada, o que requer um nível de treinamento e experiência legal, pois a lei, como é, não possui clareza o suficiente para os operadores militares, os quais não são necessariamente formados em Direito (BODDENS HOSANG, 2017).

Boddens Hosang (2017) faz duas observações para o assessor jurídico no tocante às RE. Primeiramente, assegurar que as RE usadas como autorizações e instruções do uso da força não devam ser mais permissivas que a lei aplicável. Em segundo lugar, ajudar aqueles que aplicarão as RE em campo a interpretar corretamente a situação e a RE para determinar qual curso de ação é permitido e legal.

Desta feita, fica evidente a importância da participação do assessor jurídico não só na interpretação das leis e na elaboração das RE, como assessorando os tomadores de decisão durante o curso da operação.

### 3.1.3 Fator Político

A visão de Clausewitz (BRASIL, 2007b) quando diz que a guerra é a continuação da política por outros meios, aplicável ainda nas operações militares modernas, reforça a

condição de que as forças militares são empregadas exclusivamente para atingirem os objetivos políticos do Estado.

O Manual de San Remo para Regras de Engajamento (COLE et al, 2009) explica que a alta autoridade de um Estado fornecerá a orientação necessária para que seus objetivos políticos sejam alcançados sempre que uma missão militar for realizada. Essa orientação poderá redundar em alterações nas autorizações ou limitações que um comandante tem para cumprir a missão, limitando a sua liberdade operacional e impedindo-o de tomar todas as ações disponíveis a ele de acordo com a lei aplicável. Todavia, essa orientação política fornece também o respaldo legal e necessário para o uso da força na condução de operações em que tal uso da força esteja fora da lei.

Como as RE são a principal ferramenta para controlar a conduta das forças militares no que diz respeito ao uso da força, elas são o principal recurso para a direção política das operações militares. Sendo assim, elas são normalmente aprovadas pelas autoridades políticas responsáveis pela operação (BODDENS HOSANG, 2017).

Para Duncan (1999), os objetivos políticos podem ser traduzidos como política externa, o que leva a dizer que as RE devem estar consoantes com os objetivos da política externa. Por esse motivo, ele conclui que, no caso particular dos EUA, os comandantes e seu estado-maior devem conhecer e entender a política externa estadunidense e suas ramificações. Neste caso, se o objetivo político ou objetivo da política externa atrelado à missão mudar, o comandante deverá reexaminar a missão e verificar se haverá mudanças nas RE empregadas.

Na atualidade, observa-se que muitas das restrições impostas na condução de operações militares e nas RE não são derivadas de requisitos legais, mas, ao contrário, são destinadas a atenderem aos objetivos políticos. Estas motivações políticas são causadas, em grande parte, pela maior visibilidade dessas operações e pela sensibilidade política relacionada (ou mesmo vulnerabilidade) das autoridades nacionais responsáveis. A esse

respeito, o rápido desenvolvimento tecnológico da mídia, principalmente, da mídia social, tem aumentado a consciência e o envolvimento do público em geral nas operações militares e, conseqüentemente, afetado diretamente o apoio público a essas operações (BODDENS HOSANG, 2017).

### **3.2 Propósito, funções e uso das RE**

As RE são os meios pelo qual o nível de decisão superior provê orientação para que as forças possam ser empregadas em todo o espectro do conflito (ROACH, 1993).

No entanto, há algumas recomendações para o uso das RE feitas por Cole (2009), Hays (2001) e Roach (1993):

- as RE não são usadas para atribuir missões ou tarefas ou para fornecer instruções táticas;
- não substituem o treinamento;
- não devem estabelecer doutrina de serviço, táticas ou procedimentos; e
- não devem substituir uma estratégia que rege o uso de forças desdobradas em tempo de crise ou em tempo de guerra.

Duas características do uso das RE podem ser notadas, de acordo com Hittinger (2000). A primeira é que as RE são unilaterais, isto é, cada lado do conflito adota um conjunto de regras não coordenadas ou acordadas com o outro lado; desta forma, a quantidade de violência e de proteção dos não-combatentes praticados por cada lado será desigual. A segunda característica é que as RE são autoimpostas; nenhum órgão internacional impões as RE aos Estados e outros atores envolvidos em um conflito; eles decidem como e quando as RE serão seguidas ou alteradas.

Por sua vez, Boddens Hosang (2017) define o propósito principal das RE como sendo o de controlar ações e o comportamento de suas forças que são capazes de influenciar o comportamento da força oponente e, portanto, manter o controle do uso da força por ambas as partes no teatro de operações. Em suma, as RE são uma ferramenta para manter o que ele chama de “domínio da escalada”<sup>12</sup>.

Dado o conhecimento adquirido até aqui sobre as RE, pode-se afirmar que as RE executam as seguintes funções:

- a) prover orientação dos níveis superiores para o emprego do uso da força para alcançarem-se os objetivos políticos;
- b) atuar como um mecanismo de transição de uma ponta a outra do espectro dos conflitos;
- c) dar o parâmetro legal, baseado nas leis internacionais e internas, dentro do qual a operação poderá ser conduzida, clarificando-as e enfatizando-as; e
- d) prover um mecanismo para facilitar o planejamento e treinamento.

### **3.3 Níveis de Comando**

Segundo o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015, p. 65), “Comando e Controle” é conceituado como a “ciência e arte que trata do funcionamento de uma cadeia de comando”. Envolve três componentes: a autoridade legitimamente investida, a sistemática do processo de controle, e a sua estrutura (pessoal, equipamento, doutrina e tecnologia).

Nesta seção, será dada atenção ao estudo da autoridade e o exercício desta.

Boddens Hosang (2017, p.73), ao tratar sobre o assunto, conceitua “comando” como sendo a “autoridade de emitir ordens, atribuir missões, tarefas e deveres, impor

---

<sup>12</sup> O termo “domínio de escalada” (escalation dominance) refere-se à capacidade de controlar o desenvolvimento da intensidade do uso da força em uma determinada área de operações.

restrições operacionais militares para militares ou forças sob seu comando”. Para ele, “autoridade” é a base legal para exercer o comando, tanto quanto em relação a cadeia de comando quanto em relação ao conteúdo das ações decorrentes desta.

Das conceituações expostas, podemos compreender que o estabelecimento de RE está contido dentro das ações permitidas legalmente a uma autoridade constituída que exerce o comando. Sendo assim, a sistemática de estabelecimento dessas RE pertence ao Comando e Controle também.

Presentes na estrutura de Comando e Controle de uma operação militar, há uma estrutura hierarquizada de comando começando da mais alta autoridade nacional indo até ao nível de comandantes de pelotão, navio ou esquadrão. Cada uma relação de comando dentro desta estrutura pode ser chamada de nível de comando. Dessa forma, pode-se ter tantos níveis de comando quanto tão grande for a operação.

No intuito de compreender melhor estes níveis, as doutrinas militares dos Estados costumam dividir em níveis básicos de comando. Nesse sentido, Boddens Hosang (2017) utiliza os níveis estratégico, operacional e tático, utilizados no contexto das operações da OTAN, ONU e União Europeia, que é o que se apresentará a seguir.

### 3.3.1 Nível Estratégico

Este nível inclui as mais altas autoridades nacionais, tanto do nível político quanto no nível militar. É deste nível que são emanados os objetivos políticos e estratégicos. O nível estratégico determina se e como as forças militares serão empregadas, avaliando-se os riscos envolvidos. Os planos emitidos ou ordenados no nível estratégico incluem os planos de defesa nacional, a doutrina nacional permanente, os planos estratégicos e os planos de operações específicos até o nível do teatro de operações (BODDENS HOSANG, 2017)

### 3.3.2 Nível Operacional

O nível operacional é o responsável por traduzir os objetivos estratégicos em um plano operacional para guiar e comandar as forças e os recursos necessários ao nível tático em uma área definida como área de operações. O comandante do teatro de operações atua entre o nível estratégico e operacional e usa como modelos, principalmente, os planos estratégicos e os planos de operações específicos do teatro de operações para confeccionar o seu próprio plano operacional (BODDENS HOSANG, 2017).

### 3.3.3 Nível Tático

O nível tático é o responsável por conduzir operações e ações que são limitadas no tempo e no espaço geográfico e por orientar o posicionamento, o movimento e o engajamento das unidades em relação umas às outras e em relação ao inimigo. Em última análise, este é o nível mais envolvido diretamente com a aplicação das RE no teatro de operações (BODDENS HOSANG, 2017).

## **3.4 Problemas de implementação das RE**

### 3.4.1 Problemas quanto à classificação do conflito

Como já discutido no capítulo 2, a escolha de qual paradigma a ser usado (paradigma da guerra e paradigma da manutenção da ordem) é importante para a aplicação do correto conjunto de leis e definições que implicaram diretamente na confecção de regras para o uso da força pelos militares, mantendo-as sobre o parâmetro legal da operação. A

classificação, dentro do paradigma da guerra, se o conflito armado é um CAI ou um CANI também é importante neste contexto. À primeira vista, essa classificação parece ser fácil, mas não o é. Essa classificação traz consigo alguns problemas tais como: quem na comunidade internacional classifica os conflitos e quais são os critérios para classificação dos CAI e dos CANI. Esses dois problemas serão comentados a seguir.

No tocante à classificação dos CAI, Swinarski (1993) comenta que sempre se desejou evitar que o problema da classificação do conflito interferisse na aplicação do DIH, pois traria dificuldades intransponíveis. Ele considera que existem três modos de classificação dos conflitos pela comunidade internacional, cada qual com as suas dificuldades envolvidas:

- a) reconhecimento pelas Partes envolvidas no conflito – para se evitar as consequências políticas que o reconhecimento público do conflito traz, frequentemente, as partes não o fazem. Uma dessas consequências é o impacto que pode acarretar na relação de aliança e pactos militares, ao implicar a entrada de terceiros Estados no conflito, agravando-se a situação;
- b) reconhecimento por parte de órgãos da comunidade internacional ou regionais, como ONU, OTAN e Organização dos Estados Americanos (OEA) – as mesmas dificuldades apontadas às Partes envolvidas, aplicam-se aos órgãos envolvidos; e
- c) reconhecimento pelo CICV – como guardião do direito humanitário, uma das competências que o CICV tem de manter é a sua neutralidade no conflito para ser aceito por ambas as Partes. Uma vez que a classificação do conflito é política, tal ato é incompatível com a neutralidade.

Em vista do dito acima, Swinarski (1993) conclui que os elementos jurídicos para se classificar o conflito armado são tornados inoperantes quando levados em conta os

elementos políticos. Dessa forma, ele propõe considerar o estado de fato do conflito, não importando a categorização que tenha recebido por razões políticas, para a aplicação do DIH, posição esta também incorporada pelo CICV em seu artigo de opinião sobre como o DIH define os conflitos armados (CICV, 2008).

Em relação ao CANI, Mello (1997b) afirma que a intenção do Protocolo II às Convenções de Genebra era o de estender aos conflitos armados internos a mesma proteção consagrada nos CAI. Porém, como observa Boddens Hosang (2017), devido à relutância dos Estados em reconhecer uma situação doméstica de violência como estando sujeita à regulação pelo DIH, a aplicação do DIH no CANI é complexa. A relutância se dá pelo fato do desejo dos Estados não sujeitarem os atos de suas autoridades para acabarem com a violência ao DIH e pelo receio de conceder aos atores não estatais um status que não seja o de criminoso ou terrorista.

Em 1977, o Protocolo II veio para detalhar e especificar critérios do DIH nas situações de CANI já citado no Art. 3 comum às quatro Convenções de Genebra de 1949. A razão para o Protocolo II estabelecer tais critérios para seu âmbito de aplicação (Art. 1) é a de afastar a interpretação política pelos Estados do que é considerado como CANI. Dois foram os critérios estabelecidos no Art. 1. O primeiro é a condição de que as forças armadas dissidentes ou os grupos armados organizados, em antagonismo às forças governamentais, devem levar a cabo operações militares “contínuas e concertadas”. O segundo é a exclusão das “tensões e perturbações internas” do âmbito deste protocolo.

Vale ressaltar que o Artigo primeiro do Protocolo II dá uma definição de CANI mais restritiva que o Art. 3 comum das Convenções de Genebra, não invalidando sua aplicação; isto é, doutrinariamente, pode existir CANI onde o Protocolo II não é aplicado, como é o caso, por exemplo, de conflitos armados entre dois grupos dentro de um Estado, sem a participação de forças governamentais por elas não mais existirem (CICV, 2008).

Com base na jurisprudência estabelecida pelo Tribunal Penal Internacional para ex-Iugoslávia (caso *The Prosecutor v. Dusko Tadic*), o CICV acrescentou um novo critério onde as hostilidades devem atingir um nível mínimo de “intensidade” antes que uma situação de uso da força entre agentes do governo ou forças armadas e atores não estatais possa ser qualificada como CANI e o DIH se torne aplicável a essa situação (CICV, 2008).

Nesse mesmo contexto, segundo Greenwood (FLECK, 2010), o critério intensidade tem sido aceito também para qualificar os CAI, de forma a diferenciá-los de incidentes isolados, como confrontos na fronteira e incidentes navais, os quais não são considerados conflito armado. Esse mesmo autor também afirma que somente o uso da força pelos agentes de um Estado, e não por pessoas privadas, poderá constituir um conflito armado, isto é, atos privados de pessoas não desencadeiam a existência de um conflito armado.

No caso dos incidentes isolados, Boddens Hosang (2017) sugere que eles sejam resolvidos por meios diplomáticos ou pela aplicação de um outro conjunto de regras do DIP que não o DIH.

Como visto, a classificação dos conflitos é complexa e muito influenciada por interesses políticos dos Estados, mas sem dúvida, é importante para o correto processo de elaboração das RE. De forma a resumir o que foi dito acima, Boddens Hosang (2017) sugere uma matriz sobre a aplicabilidade do DIH em uma abordagem mais sutil, apresentada no QUADRO 3 do Anexo A.

#### 3.4.2 Problemas na elaboração das RE

Na seção 3.1, foi citada a importância do assessor jurídico na interpretação das leis quando da elaboração das RE bem como a participação do pessoal com expertise

operacional. É nesse contexto que são encontradas as principais falhas na elaboração das RE apontadas por Boddens Hosang (2017), a saber:

- a) atribuição padrão aos assessores jurídicos como únicos responsáveis pela elaboração das RE, e, por vezes, sem experiência operacional;
- b) o uso excessivo do “legalês” uma vez que as RE devem ser claras e compreensíveis ao pessoal a quem é disseminado e útil para a condução da operação;
- c) falta de envolvimento dos assessores jurídicos com o pessoal para quem as RE serão emitidas para aprimorar sua capacidade de incorporar preocupações e requisitos operacionais;
- d) falta de capacidade das equipes operacionais de redigirem solicitações viáveis de RE e propostas de RE e apoiarem suas solicitações e propostas com explicações e justificativas claras;
- e) falta de desenvolvimento de sensibilidade política em comandantes operacionais; e
- f) uso do “corte e cola” de outras fontes de RE, sem, no entanto, adaptá-las cuidadosamente às necessidades e circunstâncias operacionais específicas da operação para a qual elas são escritas.

### 3.4.3 Problemas no treinamento das RE

Antes de empregar o efetivo das Forças Armadas, é obrigação por partes dos signatários dos tratados de DIH prover treinamento para seus militares de todas as graduações e postos nesta área do direito. Não diferente, deverá haver treinamento do emprego das RE também. Deve-se levar em conta que este treinamento deve ser sob medida para cada

operação e para cada militar, dependendo do seu posto ou graduação e sua posição no nível de comando.

Em relação ao treinamento, Varga (2012) levanta três questões: “quando, por quem e como deverá ser conduzido o treinamento das RE? ” Ele responde que o treinamento precisará acontecer antes e durante o emprego das forças, para mantê-las atualizadas principalmente se houver mudança nas RE durante a operação. Este treinamento deverá ser conduzido não somente pelos assessores jurídicos, mas em conjunto com militares com experiência nas operações a serem desenvolvidas. O treinamento não deverá ocorrer apenas com os estudos das RE em sala de aula, mas necessitará ser conduzido em um cenário cuidadosamente preparado em ambiente realista envolvendo diferentes desafios de RE, podendo ser incorporado a outros exercícios necessários a preparação da força. Ele chama a atenção que a discussão das lições aprendidas após o exercício é parte fundamental do treinamento.

### **3.5 Tipos e mecanismos especiais de RE**

Para uma dada operação, normalmente, as RE serão um anexo da diretiva ou ordem de operação. Também poderão ser implementadas por mensagens padronizadas constantes nos diversos manuais ou publicações sobre RE dos Estados, cada qual com a sua sistemática. Essencialmente, as RE consistem em um conjunto de regras numeradas contendo autorizações e proibições relativas a tipos específicos de armas, táticas ou ações a serem tomadas.

As RE, como documento, são normalmente destinadas ao comandante de uma operação. Embora as RE possam ser disseminadas para qualquer nível de comando que o comandante geral julgue conveniente ou adequado, a própria RE como documento em si não é

comumente emitida abaixo do nível da companhia (em operações terrestres) ou para oficiais temporários ou militares alistados, em virtude do conteúdo que algumas RE podem conter. Para tal, os militares dos níveis mais baixos de comando podem receber um aide-mémoire, contendo um conjunto simplificado de instruções baseadas nas RE, relevantes para o desempenho de suas funções. Uma outra forma de disseminar informações básicas das RE são os cartões de RE<sup>13</sup>. Além de informações básicas das RE afetas ao seu serviço incluindo as de autodefesa, poderão conter também outras informações relevantes que não estejam nas RE (BODDENS HOSANG, 2017).

Existem alguns tipos especiais de RE e mecanismos de RE que podem ser empregados a fim de assegurar que as RE não apenas atendam às considerações políticas e legais, mas também atenda às necessidades dos comandantes militares em termos de manutenção do controle sobre o uso da força e em termos de flexibilidade para responder a ameaças identificáveis que ainda não se materializaram (BODDENS HOSANG, 2017).

A primeira das RE especiais são as “RE dormentes”<sup>14</sup>. Este tipo de RE é utilizado para situações de contingência que se possa antever o emprego de forças armadas ou utilização do uso da força. Dessa forma, o processo de elaboração da RE é conduzido normalmente até a sua aprovação pela autoridade competente, quando então será mantida em espera até que a contingência em questão realmente surja.

O outro tipo de RE especial são as “RE confirmatórias”<sup>15</sup>. São empregadas em operações multinacionais onde poderá haver diferença de interpretação de conceitos entre os seus membros participantes. São mais empregadas nos assuntos de autodefesa. Visa padronizar a resposta dos diversos contingentes frente às ameaças a força.

Durante a implementação das RE na cadeia de comando, cada nível de comando está autorizado a reter algumas RE, implementando apenas as RE no nível mais baixo de

---

<sup>13</sup> Em Inglês: “Rules of Engagement - ROE Cards” ou “Soldier’s Card (SCD)”.

<sup>14</sup> Em inglês: “Dormant ROE”.

<sup>15</sup> Em inglês: “Confirmatory ROE”.

comando, conforme parecer do comandante superior. Os Comandantes subordinados devem ser informados da existência de RE retidas e, também, em que nível de comando elas foram retidas. Para requisitá-las, os comandos subordinados deverão enviar mensagem padronizada de requisição (ROE REQUEST) para o nível em que estão retidas com a devida justificativa para o uso. O processo de tomada de decisão e autorização ocorre neste nível sem a necessidade de se enviar para comandos superiores ou para o nível político. Para facilitar esse processo, por vezes é elaborada uma Matriz de RE (ou ROERAM<sup>16</sup>), fornecendo um gráfico simples ou uma matriz indicando o nível de autoridade para autorização para cada RE pertencente ao conjunto de RE para uma determinada operação. Onde a RE não for retida, aparecerá listada como “irrestrita” na Matriz.

### **3.6 Ferramentas de elaboração de RE**

Uma das ferramentas mais úteis para aqueles que serão os responsáveis por elaborar as RE são os chamados “compêndios de RE” ou “manuais de RE”, os quais, geralmente, têm sido elaborados por algumas organizações internacionais e instituições por anos. Dentre estas pode-se citar a ONU, a OTAN e o IIDH. Alguns Estados também adotam este procedimento, entre eles destacam-se os EUA e o RU. Esses manuais contêm exemplos de RE, formatos genéricos de RE, apresentam definições e conceitos utilizados nas RE, além de orientação sobre procedimentos ou políticas a serem considerados durante a elaboração (BODDENS HOSANG, 2017).

Três são as vantagens em se utilizar de um manual de RE. Primeiramente, o uso do compêndio melhora a compreensão da RE, já que as unidades treinadas e usadas para trabalhar com o formato padronizado geralmente reconhecem o propósito ou a intenção de

---

<sup>16</sup> “ROE Release Authority Matrix” (ROERAM).

uma determinada RE já a partir de seu sistema de numeração padrão. Em segundo lugar, o uso do compêndio e do formato padrão é útil para garantir que os tipos de atividades mais comumente atribuídos nas operações militares em geral serão considerados; seguindo o compêndio, aqueles que elaboram as RE são automaticamente forçados a considerar se certos tipos de uso de força ou ações são relevantes ou adequados na operação para a qual as RE estão sendo elaboradas, ou se o tópico em questão pode ser deixado de fora do conjunto de RE dado. Finalmente, as unidades ou militares treinados sob o mesmo manual, assimilam os conceitos e definições que o Estado ou certa organização internacional adota, estando pronto a atuar em outras operações que usem como base o mesmo conjunto de regras (BODDENS HOSANG, 2017).

A utilização de um manual de RE, frente às vantagens que apresenta, também ajuda a mitigar as dificuldades e problemas apresentados na seção 3.4.2. No próximo capítulo, serão estudados como alguns Estados e organizações utilizam estes compêndios ou manuais de RE em suas Forças Armadas.

Vale lembrar que alguns destes documentos são normalmente sigilosos devido ao fato de conterem, de forma rudimentar, a interpretação dos objetivos políticos e estratégicos de um Estado ou organização. Dessa forma, os requisitos necessários de “autorização” e de “necessidade de conhecer” devem estar presentes em nome da segurança de Estado ou das operações.

O próximo capítulo utilizará os conhecimentos alcançados neste capítulo para se destringir a sistemática de elaboração e disseminação das RE utilizadas por outros Estados e organizações, bem como descrever a doutrina envolvida nesta atividade.

## 4 SISTEMÁTICAS DE ELABORAÇÃO DAS RE

Neste capítulo, será apresentado como as RE são elaboradas em um planejamento de uma operação militar e, de que forma, os elementos citados na seção 3.1 influenciam a elaboração destas regras por meio dos níveis de comando. Para tal, será descrita a doutrina de dois Estados, EUA e RU, da OTAN e do IIDH<sup>17</sup>, no tocante à sistemática de elaboração de RE. Também será apresentada a sistemática de elaboração da Marinha do Brasil, por ser a única das três Forças Armadas brasileiras a possuir uma sistemática de elaboração de RE estabelecida.

O estudo pormenorizado dos Estados, da OTAN, do IIDH e da MB citado acima encontra-se descrito no Apêndice A e seus pontos principais destacados abaixo.

### 4.1 Doutrina dos Estados Unidos da América

Com relação à Doutrina dos EUA para as ROE, uma importante observação pode ser feita: a preocupação com a utilização das leis internacionais e nacionais aplicadas no campo de batalha. Isto é evidenciado com a utilização do *DoD Law of War Manual* (EUA, 2016a) que reflete a expertise de muitos anos da aplicação deste direito em operações militares, sendo este a opinião oficial dos EUA que deve ser difundida em sua doutrina. Junto a este manual, existem outros manuais elaborados pelas Forças Armadas, por vezes não oficiais, que servem para detalhar a aplicação do DIH, DIDH e outras legislações para seus assessores jurídicos. Dessa forma, fica notabilizado que a sistemática de elaboração das ROE

---

<sup>17</sup> A principal dificuldade para consultar os documentos que contém a doutrina de elaboração das RE reside no fato de que tais documentos são sigilosos; por isso, a abordagem aqui será feita de modo superficial, entrando em detalhes apenas na documentação do Manual de San Remo para Regras de Engajamento do IIDH e do Manual da OTAN.

por aquele Estado é bem embasada com a adoção destes diversos manuais por aqueles que trabalharão neste assunto.

Os EUA adotam a separação de três níveis de comando: estratégico, operacional e tático. No nível estratégico encontra-se o lado político, representado pelo Presidente e pelo Secretário de Defesa (SECDEF), e o lado militar, representado pelo *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (CJCS) e pelos *Combatant Commanders* (CCDRs)<sup>18</sup>. A responsabilidade do nível estratégico na aprovação das ROE é bem definida nas publicações e envolve o Presidente, o SECDEF e os CCDRs.

Apesar de utilizar o sistema de compêndio de RE como descrito na seção 3.6, os EUA adotam um sistema de regras permanentes, autorizadas pelo SECDEF e promulgadas pelo CJCS, chamadas de *Standing Rules of Engagement* (SROE), para os CCDRs, por serem estes comandos estratégicos permanentemente ativados. Essas SROE serão usadas por default para qualquer contingência até que, havendo tempo hábil, serão substituídas por novas ROE por meio de um processo de planejamento, o qual usará as SROE como base acrescidas de regras suplementares previstas no manual de regras de engajamento (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction – CJCSI 3121.01B*)<sup>19</sup>. O mesmo acontece para as *Standing Rules for the use of Force* (SRUF) e *Rules for the use of Force* (RUF).

Do estudo da publicação *Operational Law Handbook* (KOUBA, 2017), compreende-se que a instrução CJCSI 3121.01B, sobre SROE e SRUF, faz uma abordagem **permissiva** para as SROE. Portanto, a menos que uma arma, tática ou ação específica exija a aprovação do CCDR, ou seja, restrita por uma medida suplementar aprovada, os comandantes podem usar qualquer arma, tática ou ação disponível para cumprimento da missão, desde que

---

<sup>18</sup> Os CCDR são os comandantes dos Combatant Commands (CCMDs). Os CCMDs estão divididos em seis Geographic Combatant Commands (GCCs) e três Functional Combatant Commands (FCCs). Os GCCs são: USAFRICOM, USCENTCOM, USEUCOM, USNORTHCOM, USPACOM e USSOUTHCOM. Os FCCs são: USSOCOM, USSTRATCOM e USTRANSCOM. São comandos estratégicos permanentemente ativados.

<sup>19</sup> A instrução CJCSI 3121.01B - Standing Rules of Engagement / Standing Rules for the Use of Force for US Forces - é em sua maior parte sigilosa. A parte da publicação que não é sigilosa encontra-se transcrita e comentada na publicação *Operational Law Handbook* (KOUBA, 2017).

dentro da legalidade; o que vai moderar o seu uso são os princípios do DIH, principalmente, o da necessidade militar e proporcionalidade (SOLIS, 2010). Por isso a importância que os EUA dão ao treinamento de DIH para os membros de suas forças armadas.

Por sua vez, a abordagem que a mesma instrução faz para as SRUF é **restritiva**, isto é, as armas, táticas e ações específicas não aprovadas dentro desses SRUF exigem a aprovação da SECDEF.

No tocante à diferenciação entre as definições de SROE e SRUF, e, por conseguinte, das ROE e RUF, há uma clara divisão geográfica da aplicação das mesmas. Porém, é importante ressaltar que não é apenas a localização geográfica que diferencia o uso desses dois conjuntos de regras (fora e dentro dos EUA), e sim o conjunto de leis que são a base para elas. No caso das SROE, predomina o Direito Internacional, mas especificamente o DIH e o DIDH como visto nas seções anteriores. Para o caso das SRUF, o que vai importar é a legislação interna dos EUA, a começar de sua Carta Magna. De uma outra forma, pode-se afirmar que as SROE se aplicam no paradigma da guerra e as SRUF se aplicam no paradigma da manutenção da ordem, de acordo com o estudado na seção 2.4.3.

Dessa maneira, apesar das SRUF e SROE estarem contidas em uma mesma instrução (CJCSI 3121.01B), as SRUF não são SROE, porém pegam emprestado das SROE a sua linguagem, a padronização de suas regras e seus princípios básicos.

Para facilitar a elaboração das ROE e RUF pelos integrantes da célula de planejamento responsável, existem dois manuais específicos para cada situação: o *Operational Law Handbook*, para as ROE e o *Domestic Operational Law Handbook*, para as RUF. São manuais não oficiais, mas que contém as melhores práticas e as referências à legislação e a outras publicações utilizadas para cada situação demandada.

As ROE podem ser disseminadas como anexos dos planos e diretivas ou podem ser encaminhadas por mensagens padronizadas. Podem ser alteradas por meio das mensagens

padronizadas chamadas de ROE REQUEST, as quais devem percorrer toda a cadeia hierárquica, chegando até a autoridade com poder de alterá-las.

Outra forma de disseminação das ROE a ser utilizada são os ROE *Cards*. Eles devem possuir uma linguagem clara e concisa e não devem ser sigilosos. São utilizados para treinamento, mas não devem substituí-los.

## 4.2 Doutrina do Reino Unido

A doutrina conjunta de planejamento e operações do RU é baseada e influenciada pela doutrina da OTAN. Apesar de poucas diferenças, o RU compatibiliza suas necessidades nacionais de planejamento e operações ao modelo daquela Aliança. Isso se reflete na sistemática de elaborações das RE a qual segue o modelo da OTAN, em forma e estrutura.

Da mesma forma que os EUA, o RU possui a publicação JSP 383 - *Manual of the Law of Armed Conflict* (REINO UNIDO, 2004) que é usada como referência em suas Forças Armadas acerca do DIH, cujo propósito é o de ser utilizada no treinamento dos seus militares e no processo de planejamento e tomada de decisão das operações militares.

O RU também adota a separação dos níveis de comando em três: Estratégico, Operacional e Tático. No nível Estratégico, é o *Secretary of State for Defence*, que encabeça o *Ministry of Defence* (MOD) que é o responsável pela elaboração das orientações estratégicas e estabelecimento e aprovação das ROE, aconselhado pelo *Chief of the Defence Staff* (CDS).

A publicação JDP 3-46 - *Legal Support to Joint Operations* (REINO UNIDO, 2018) aponta que a publicação JSP 398 - *UK Manual of National Rules of Engagement*, (manual sigiloso que contém o compêndio e a sistemática de elaboração das ROE do RU) deverá ser aplicada também para operações que não são consideradas conflitos armados, como exemplo: operações de apoio à paz, assistência humanitária e socorro em caso de

desastre, ou operações de interdição marítima. Para estes tipos de operações, devem ser aplicadas o Direito interno do Reino Unido, os Direitos Humanos, o Direito internacional aplicável e as leis da nação anfitriã, as quais serão usadas como base para a confecção das ROE. Alguns princípios e regras relevantes do DIH podem ser aplicados também nestas situações.

### **4.3 Doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte**

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é uma organização multinacional formada a partir do Tratado do Atlântico Norte, de abril de 1949. Desta forma, o manual da OTAN que trata sobre o DIH (*NATO Legal Deskbook*), trata também, em sua grande parte, sobre as diversas implicações legais deste tratado nas operações militares multinacionais conjuntas. Não é uma publicação oficial da OTAN, mas é a única a fornecer aos especialistas jurídicos militares assistência especializada no cumprimento da missão.

A OTAN também adota a divisão de três níveis de comando (Estratégico, Operacional e Tático). Representado pelo *North-Atlantic Council* (NAC) e pelo *Military Committee* (MC), o lado político do nível Estratégico é o responsável pela aprovação das ROE.

A publicação MC 362/1, a qual contém a sistemática e o compêndio das ROE, utiliza o conceito de RE dormentes (ou *Dormant ROE*) descritas na seção 3.5 acima.

As ROE da OTAN podem ser empregadas em todo espectro de operações, desde a paz até a guerra, isto é, podem ser empregadas em ambos os paradigmas (da guerra e da manutenção da ordem).

As ROE comporão um anexo padronizado do plano ou diretiva expedida (*Operation Plan* – OPLAN), cada qual em seu nível de comando, que dependendo da

natureza da operação, poderá ter o nome de Regra de Engajamento ou de Uso da Força. É desta maneira que a publicação MC 362/1 faz separação entre ROE e Regra de Uso da Força, de forma a se adequarem ao espectro de operações.

#### **4.4 Manual de Regras de Engajamento de San Remo**

O Manual de Regras de Engajamento de San Remo (COLE et al, 2009) foi elaborado sob os auspícios do Instituto Internacional de Direito Humanitário (IIDH) com o propósito de contribuir para a elaboração de ROE para uso em treinamentos, exercícios, jogos de guerra e operações pelos Estados-membros, reunindo as melhores práticas destes.

O Manual não faz separação dos níveis de comando para a aplicação do mesmo. Limita-se a referir às altas autoridades de um Estado ou de um corpo diretivo de uma força multinacional, e seus comandantes militares. Essas altas autoridades nacionais e do corpo diretivo das forças multinacionais são as responsáveis pela aprovação das ROE.

Diferente do adotado pelo EUA, o Manual tem como método a elaboração das ROE especificamente para uma missão requerida, enquanto que os EUA já possuem um conjunto de regras permanentes (SROE ou SRUF) já publicadas para cada CCDR.

O Manual faz uma abordagem restritiva de autorização das ROE, isto é, se uma das regras não for incluída no anexo sobre as ROE, deve ser assumido pelo comandante que ele não tem autoridade para executar tal ação, com exceção da autodefesa individual e da unidade.

A utilização do mecanismo de retenção de ROE nos níveis de comando, bem como a utilização da Matriz de ROE e *ROE Cards*, de acordo com o comentado na seção 3.5 deste trabalho, são recursos utilizados por esse Manual.

A FIG. 8 do Anexo B a este trabalho apresenta a organização da estrutura do compêndio das RE divididos em grupos e séries, como apresentado no Manual. A utilização destas regras, séries e grupos do compêndio é facilitada pelo uso das orientações para ambientes operacionais específicos (terrestre, marítimo, aéreo, espacial e ciberespaço) e orientações para tarefas específicas (operação de paz, operação de evacuação de não-combatentes, ajuda humanitária e em casos de desastres, assistência às autoridades civis e operação de interdição marítima) que devem ser consultados pelos planejadores.

Do estudo deste compêndio, pode-se inferir que o Manual não apresenta compêndios diferentes para as RUF e as ROE, como os EUA o fazem; a diferenciação ocorre em como se usam as regras e as séries do compêndio de RE ao se elaborar o anexo das ROE, utilizando-as conforme o previsto na orientação para uma tarefa específica, como, por exemplo, a orientação para a assistência às autoridades civis (COLE et al, 2009). Neste exemplo, serão escolhidas uma das regras previstas nas séries 40, 70, 110, 111, 112, 120, 121 e 122, além das regras compulsórias (ver FIG. 8 do Anexo B a este trabalho).

O treinamento das ROE baseado em cenários é um requisito fundamental para que as ROE sejam compreendidas e aplicadas adequadamente por todas as unidades e membros da Força. Por sua vez, o conhecimento da legislação pertinente, bem como dos objetivos políticos e estratégicos, balizará o julgamento do Comandante na aplicação das ROE. Destaca-se aqui, o conhecimento do DIH por todos aqueles que exercem o comando.

#### **4.5 Marinha do Brasil**

Quando se emprega isoladamente a Marinha do Brasil (MB) para às destinações constitucionais das Forças Armadas, a sistemática de elaboração das RE a ser usada é própria

da Força; neste caso, é a prevista na Carta de Instrução sobre Regras de Comportamento Operativo – REC (BRASIL, 2004).

Apesar de usar o sistema de compêndio de RE, a Carta de Instrução não divide suas RE por grupos e/ou séries de diferentes áreas da atividade militar, o que não facilita a elaboração das RE pelos planejadores.

O compêndio das REC também não faz a separação de RE previstas para uso em situação de Conflito Armado de outras situações; a divisão se dá em REC para tempo de paz, para período de crise e para operações de paz, o que pode trazer confusão ao planejador.

A Carta de Instrução utiliza-se do recurso da Matriz de RE bem como do mecanismo de retenção de ROE nos níveis de comando, como discutido na seção 3.5 acima.

#### **4.6 Semelhanças e diferenças das Sistemáticas**

Este capítulo apresenta um estudo das sistemáticas de elaboração das RE de dois Estados (EUA e RU), da OTAN, do IIDH e da Marinha do Brasil. Deste estudo, pode-se identificar semelhanças e diferenças no modo de implementá-las, as quais seguem os comentários a seguir:

- a) os EUA, o RU e a OTAN adotam a divisão de níveis de comando em três: Estratégico, Operacional e Tático. Em todos estes, o nível Estratégico possui o lado político e o lado militar, sendo o último sempre subordinado ao primeiro. O Manual de San Remo não cita esta divisão por ser um manual feito de forma a ser adotado por qualquer Estado ou operação multinacional. Porém, todas as doutrinas foram unânimes ao afirmarem que a parte Política do nível Estratégico é a responsável não só pelo estabelecimento de objetivos políticos e

estratégicos e suas restrições ao uso da força, mas também pela aprovação das RE elaboradas a partir destas condicionantes;

- b) os EUA, o RU e a OTAN possuem comandos dos níveis Estratégico e Operacional permanentemente ativados desde o tempo de paz, e por isto, possuem um conjunto promulgado de RE permanentes. O uso de RE permanentes para estes comandos permite a utilização como default para situações de contingências, enquanto são alteradas de acordo com a necessidade da situação e pela demorada sistemática estabelecida;
- c) todas as sistemáticas de elaboração das RE apresentadas neste estudo estavam formalmente declaradas em manuais ou publicações exclusivos e diferentes das publicações empregadas no processo de planejamento, apesar destas últimas citarem as RE como parte do processo; a presença de um “compêndio de RE” nestes manuais e publicações, conforme explicado na seção 3.6, também foi vista como uma ferramenta e utilizada pelas sistemáticas abordadas, inclusive, ainda que de forma primária, pela Marinha do Brasil;
- d) os EUA, o RU e a OTAN, além de possuírem um manual ou publicação exclusivo para a sistemática de elaboração das RE, também possuem manuais diversos, oficiais ou não, que servem como guia jurídico para os Comandantes, assessores jurídicos e estado-maior, abordando assuntos desde a participação do assessor jurídico de todos os níveis no processo de planejamento e condução dos uma operação, até a aplicação do DIH, DIDH e legislação interna nos diversos tipos de operações. Aliados a esses manuais, os Estados abordados possuem cada qual um manual sobre a sua interpretação do DIH aplicável em suas operações;

- e) no entendimento deste autor, das definições apresentadas aqui sobre RE (EUA, OTAN, Manual de San Remo e MB), apenas a definição estadunidense é aplicável somente ao paradigma da guerra, como visto na seção 2.4.3. As demais definições são genéricas de forma a atenderem o emprego das RE nos paradigmas da guerra e da manutenção da ordem;
- f) quanto à separação das ROE (utilizadas onde o DIH é aplicável) das RUF (utilizadas em situações onde o DIH não é aplicável), pode-se concluir que os EUA fazem uma clara diferenciação entre os dois conjuntos de regras ao utilizar-se de dois compêndios diferentes, um para cada situação, porém dentro de um mesmo manual. O RU e a OTAN, por sua vez, fazem essa diferenciação, porém usam o mesmo compêndio para montar as regras que serão incluídas em anexos de nomes diferentes (Regras de Engajamento ou Uso da Força). O Manual de San Remo se utiliza do mesmo compêndio, porém o seu sistema de orientações é que fará a diferenciação de quais séries de RE deverão ser usados, mantendo, no entanto, o nome do anexo de Regra de Engajamento. A Marinha do Brasil apenas faz a diferença entre regras para o tempo de paz e para o tempo de crise, sendo indiferente se as regras se aplicam às situações que não sejam classificadas como conflito armado; e
- g) diferentemente da abordagem permissiva das SROE adotada pelos EUA, as demais doutrinas estudadas aqui adotam uma abordagem restritiva, inclusive para as SRUF dos EUA. No caso das SROE dos EUA, há apenas exceção para algumas armas, ações e táticas que devem ser autorizadas pelo SECDEF. No caso das RE para autodefesa, com pequenas variações, o entendimento de todas as doutrinas é que devam ser regras permissivas, por serem um inerente direito de defesa dos indivíduos ou unidades contra ataques ou a iminência deles.

## **5 SISTEMÁTICA DE ELABORAÇÃO DAS RE DO MINISTÉRIO DA DEFESA**

Neste capítulo será analisado se a atual sistemática de elaboração das RE do Ministério da Defesa (MD) é condizente com o que foi identificado nos capítulos 2 e 3, bem como se é suportada por uma doutrina que a sustente, conforme apresentado no capítulo 4, ao se descrever as doutrinas e sistemáticas de outros Estados e organizações.

Dessa forma, serão analisadas as publicações do MD que contém a atual sistemática a fim de examinar se a mesma atende a todos os tipos de operações realizadas pelas Forças Armadas, se as responsabilidades de cada nível de comando estão claras e bem definidas, se há um método padronizado de elaboração e disseminação das RE e se a atual definição de RE do MD está correta, a luz do apresentado neste estudo.

### **5.1 Publicações utilizadas na elaboração das RE**

Para a elaboração das RE, as publicações abaixo pertencentes ao MD devem ser consultadas por aqueles que serão os componentes das células de planejamento, sejam eles assessores jurídicos ou militares com expertise em operações:

- a) MD34-M-03: Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas – Este manual tem o propósito de ser um instrumento normativo do MD para difusão, estudo e consulta para as Forças Armadas, nas situações de planejamento e emprego das Forças Armadas;
- b) MD30-M-01: Doutrina de Operações Conjuntas (volumes 1 e 2) – esta publicação tem a finalidade de estabelecer os fundamentos doutrinários que

orientarão as Forças no processo de planejamento, preparo e emprego em Operações Conjuntas, baseado nas Hipóteses de Emprego (HE).

O Manual de Emprego do DICA nas Forças Armadas (BRASIL, 2011c) é um manual de 48 páginas que aborda superficialmente os temas tratados pelo DICA. O mesmo transfere a responsabilidade para as Forças da elaboração de seus próprios manuais com o objetivo de regular seus aspectos específicos. Diferentemente de outros manuais de DIH aqui citados, como, por exemplo, os manuais dos EUA e do RU, o MD34-M-03 não apoia suas explicações fazendo uso de referências dos tratados internacionais, jurisprudências, exemplos e outros manuais, como os outros o fazem.

No Brasil, é a Doutrina de Operações Conjuntas (BRASIL, 2011a) que apresenta a sistemática de elaboração das RE no contexto de uma operação conjunta, porém sem dedicar um capítulo exclusivo para isto. Tal sistemática não é tratada de modo separado e sim, incorporada à Sistemática de Planejamento de Emprego Conjunto das Forças Armadas (SisPECFA), apresentada por aquela doutrina.

Não há outra publicação no MD que trate sobre elaboração das RE para operações conjuntas, a não ser fazendo referência ao já previsto na Doutrina de Operações Conjuntas, como é o caso do MD33-M-10 – Manual de Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2014) que cita RE em seu texto aplicado a GLO sem, no entanto, criar nova sistemática de elaboração.

Constata-se também que não há manual no MD, mesmo que não oficial, sobre orientação legal para o Comandante operacional e seu estado-maior, como os manuais dos EUA e RU para tal. Nas Forças Armadas Singulares brasileiras, apenas o Manual de Direito Internacional Aplicado às Operações Navais (BRASIL, 2017a) cumpre este papel, mesmo que de forma básica.

## **5.2 Responsabilidades dos Níveis de Comando na elaboração das RE**

Diferentemente das doutrinas estrangeiras estudadas neste trabalho, a Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007a) divide em quatro os níveis de Comando, chamados de níveis de condução da guerra por esta publicação: Político, Estratégico, Operacional e Tático.

O nível Político é representado pelo Presidente da República, que é o Comandante Supremo das Forças Armadas (CS), e que tem como órgão consultivo o Conselho de Defesa Nacional (CDN). Este nível é o responsável pelo estabelecimento dos objetivos políticos de guerra e pela definição das limitações ao emprego dos meios militares.

O nível Estratégico é composto pelo MD, Conselho Militar de Defesa (CMiD) e pelos Comandos das Forças Armadas. Este nível transforma as condicionantes e as diretrizes políticas em ações estratégicas e estabelece diretrizes para a elaboração das RE a serem observadas pelos escalões inferiores.

Os Comandos operacionais compõem o nível Operacional. O Comandante Operacional estabelecerá as RE a serem observadas, e devidamente complementadas e detalhadas, pelas Forças Componentes, os quais compõe o nível Tático.

O Brasil possui dois comandos conjuntos do nível Operacional permanentemente ativados desde o tempo de paz. São eles: o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) e o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE).

### **5.3 A atual sistemática de elaboração das RE do MD**

Como dito na seção 5.1 acima, a sistemática de elaboração das RE faz parte da SisPECFA. A SisPECFA, em seu ciclo completo, produz os documentos abaixo relacionados que se relacionam da seguinte forma com a sistemática de elaboração das RE:

- a) no nível Político, o CS emite a Diretriz Presidencial de Emprego de Defesa (DPED) ao Ministro da Defesa (MinDef) determinando a ativação dos

Comandos Operacionais pertinentes e transmitindo as orientações políticas para a solução do conflito. A DPED contém as limitações ao emprego dos meios militares, que, mais a frente, condicionarão as RE.

- b) no nível Estratégico, são emitidas a Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa (DMED) pelo MinDef e a Diretriz de Planejamento Estratégico Militar (DPEM) pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA). A partir destes documentos, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) elabora o Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA). Com base nas condicionantes políticas, o nível Estratégico já poderá estabelecer diretrizes para a elaboração das RE as quais constarão no PEECFA.
- c) no nível Operacional, os planos operacionais são elaborados a partir do PEECFA. Este nível é o responsável por elaborar as RE que constarão do anexo E do Plano Operacional; e
- d) no nível Tático, os planos táticos e ordens de operações são elaborados com base nos planos operacionais.

O QUADRO 1 apresenta os principais documentos de cada nível de comando ou planejamento, condensando o que foi dito.

Os PEECFA são elaborados para atenderem a seguinte situação específica: normalidade, crise ou conflito armado, e contingência.

Na situação de normalidade, deverá ser realizado o planejamento completo em todos os níveis para cada Hipótese de Emprego (HE) prevista.

## QUADRO 1

## Principais documentos de cada nível de planejamento

PLANEJAMENTO	
NIVEIS	DOCUMENTOS
Político (CS)	Diretrizes Políticas (DPED).
Estratégico (MD)	Diretrizes Estratégicas: – Diretrizes Ministeriais (DMED). – Diretrizes do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (DPEM). Planos Estratégicos (PEECFA).
Operacional (Comandos Operacionais ativos)	Diretrizes de Planejamento Operacional. Planos Operacionais.
Tático (F Cte)	Diretrizes de Planejamentos Táticos. Ordens de Operações. Planos Táticos.

Fonte: BRASIL, 2011a, p. 32

Na situação de crise ou conflito armado, o Planejamento Estratégico iniciar-se-á com a emissão da DPED, determinando a ativação dos Comandos Operacionais pertinentes que ficarão subordinados ao CS, por intermédio do MinDef. O MinDef, por sua vez, emitirá a DMED, considerando o PEECFA previamente elaborado na situação de normalidade, para fazer frente à situação atual. A atualização do PEECFA será coordenada pelo EMCFA.

Na situação de Contingência, não prevista como HE, o planejamento estratégico será elaborado com base na situação que mais se aproxima de um planejamento realizado em situação de normalidade.

As FIG. 9 e 10 do Anexo C representam a SisPECFA em situação de normalidade e em situação de crise, conflito armado ou contingência, respectivamente. Como pode-se notar, em situação de normalidade, os planos de todos os níveis (PEECFA, Plano Operacional e Tático) são aprovados pelo MinDef, isto é, pelo nível Estratégico. Como as RE fazem parte dos planos dos níveis Operacional e Tático, pode-se inferir que o nível Estratégico é que aprova as RE. Em situação de crise, conflito armado ou contingência, todos os planos são aprovados pelo CS, ou seja, o nível político aprova as RE descritas nesses planos.

Apesar da aprovação indireta das RE pelos níveis Estratégico e Político descrito acima, entende-se que esta aprovação não se dá no mesmo grau de objetividade que a das doutrinas examinadas no capítulo anterior. Tal fato se dá pela falta de uma sistemática de RE estabelecida em separado da SisPECFA.

O volume dois da Doutrina de Operações Conjuntas (BRASIL, 2011b) apresenta um modelo de Anexo de Regras de Engajamento do Plano Operacional. Do estudo desse modelo, pode-se chegar as seguintes observações:

- a) divide as RE em quatro grandes grupos de RE: Comuns, Marítimas, Terrestres e Aéreas;
- b) estabelece que as regras sejam codificadas dentro destes quatro grupos, sem, no entanto, apresentar um compêndio de códigos, ou seja, o código de uma RE em um dado plano operacional não será o mesmo em outro plano para a mesma RE;
- c) adota a abordagem restritiva do uso das RE;
- d) delega ao nível Tático a responsabilidade de estabelecer RE específicas, de acordo com as suas peculiaridades de emprego;
- e) não estabelece um processo padronizado de requisição, autorização e implementação de novas RE, limitando-se a informar que as alterações serão difundidas nas ordens de coordenação ou mensagens operacionais expedidas pelo Comando Operacional;
- f) o sigilo das RE segue o sigilo dado ao Plano Operacional; e
- g) não se utiliza dos mecanismos matriz de RE e cartões de RE, examinadas no capítulo 3.

De posse dessas observações, compreende-se que a atual sistemática não é completa, faltando-lhe o uso de certos recursos e procedimentos, como os vistos nos capítulos 3 e 4 deste estudo.

#### **5.4 O emprego das Forças Armadas e as RE**

Segundo Faix (2010), as RE são utilizadas em um amplo espectro de operações, compreendendo não apenas casos de CAI e CANI, mas também em todo um espectro de outros tipos de operações envolvendo o uso potencial da força, operações descritas pelo termo operações militares de não-guerra (MOOTW)<sup>20</sup>. Ele diz ainda que no caso de um conflito armado, o uso da força militar é geralmente permitido; exceções e certas proibições explícitas são contidas no DIH. No MOOTW, o uso da força militar só é permitido se explicitamente autorizado pelas RE, devendo observarem-se os princípios da proporcionalidade, do uso mínimo de força e a exigência de minimizar o potencial dano colateral.

A Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007a) preconiza que o emprego das Forças Armadas ocorrerá nas situações de guerra e não-guerra<sup>21</sup>. O emprego em situação de guerra, basicamente, é em defesa da Pátria. Na situação de não-guerra, as Forças Armadas são empregadas na garantia dos poderes constitucionais, na garantia da lei e da ordem (GLO), nas atribuições subsidiárias, na prevenção e combate ao terrorismo, nas ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa em tempo de paz ou crise.

Embora utilizando-se o Poder Militar nas duas situações, isto é, empregando-se o uso da força, a diferença entre ambas as formas se dará no limite do seu uso. Nas Forças

---

<sup>20</sup> Tradução de “Military Operations Others than War” (MOOTW). Segundo Kouba (2017), este termo deixou de ser usado a partir da edição de 2006 da publicação Joint Operations (Joint Publication 3-0).

<sup>21</sup> O termo não-guerra ou operações de não-guerra vem do termo estadunidense “Military Operations Others than War (MOOTW).

Armadas, a forma para limitar o emprego do uso da força é a utilização das Regras de Engajamento.

Para o cumprimento de seu dever constitucional, as Forças Armadas atuam de forma conjunta conforme o previsto na SisPECFA. A atual sistemática é utilizada normalmente para a elaboração de planejamento de uma situação de conflito armado. Porém, com a devida adaptação, pode ser utilizada para uma situação de não-guerra, como é o caso de uma Operação de GLO.

Dessa forma, entende-se que o MD aplica o termo Regra de Engajamento indistintamente para situações que apliquem ou não o DIH, não se utilizando do recurso de renomear o Anexo para Regras de Uso da Força.

Por não haver a diferença discutida acima, cabe ressaltar que a Doutrina de Operações Conjuntas não define o tipo de abordagem para as RE, se permissivas ou se restritivas. Para o caso da autodefesa visualizada em seus quatro níveis (individual, da unidade, de terceiros e do Estado), o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015, p. 41) é claro ao afirmar que “as regras de engajamento estabelecidas não limitam a autoridade e obrigação do comandante em usar todos os meios necessários disponíveis e de tomar as ações apropriadas em autodefesa das suas unidades e das vidas de seus subordinados”. Isso posto, havendo RE para ser usada em autodefesa, estas regras serão permissivas.

### **5.5 Definição de RE utilizada pelo MD**

Quando na busca para se tentar definir as RE, os autores que lidam com este tema geralmente tendem a usar a definição que corresponda ao foco da contribuição destas RE, que pode estar nas operações multinacionais (por exemplo, operações da OTAN ou da ONU) ou sobre determinado contingente nacional contribuinte de tal operação, ou mesmo em uma

operação conduzida por um Estado. Tal fato leva a uma simplificação excessiva da definição (FAIX, 2010).

De forma a não cometer tal falta, é necessário examinar a definição atual de RE utilizada pelo MD a luz das características das RE abordadas neste estudo. Sendo assim, relaciona-se abaixo as principais características das RE:

- a) representam e refletem, ao mesmo tempo, a orientação dos níveis políticos e operacionais no tocante às operações ou tarefas para as quais foram emitidas;
- b) são a principal ferramenta para controlar a conduta das forças militares no que diz respeito ao uso da força;
- c) são os meios pelo qual o nível de decisão superior provê orientação para que as forças possam ser empregadas como um mecanismo de transição de uma ponta a outra do espectro do conflito;
- d) são unilaterais e autoimpostas pelo Estado; e
- e) proveem o parâmetro legal, baseado nas leis internacionais e internas, dentro do qual a operação poderá ser conduzida.

Foi analisado também que as RE não podem ser usadas para: atribuir missões ou tarefas; fornecer instruções táticas; estabelecer doutrina de serviço, táticas ou procedimentos; e substituir o treinamento.

Acrescente-se ainda que, mesmo não tendo sido desenvolvida neste trabalho, as RE para autodefesa individual e da unidade devem ser regras permissivas, pois são um direito inerente deles.

Da análise das definições apresentadas no Apêndice A, verifica-se que as definições empregadas foram escritas num formato genérico de forma a atenderem o emprego das RE nos paradigmas da guerra e da manutenção da ordem, isto é, serem aplicadas em todo o espectro do conflito.

### O Glossário das Forças Armadas conceitua RE:

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).

A definição é dividida em duas partes. A primeira parte está de acordo com o apresentado neste estudo. Na visão deste autor, sugere-se incluir o fator legal na definição, conforme exposto na seção 3.1 deste trabalho; dessa maneira, seria incluído o texto: “em acordo com o Direito Internacional e o Direito Interno brasileiro”. Essa primeira parte atende à definição de RE aplicáveis a todo o espectro do conflito, isto é, seja conflito armado ou não.

Quanto à segunda parte, este autor entende que ela vai de encontro ao fato das RE não poderem ser utilizadas para fornecerem instruções táticas, nem estabelecerem táticas ou procedimentos. As RE também não descrevem ações e sim, limitam ou autorizam diferentes graus de ações. Desse modo, a segunda parte seria totalmente descartada da definição, sendo suficiente a primeira parte acrescida do texto sugerido para definir RE para uso das Forças Armadas brasileiras. A nova definição ficaria assim redigida:

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, em acordo com o Direito Internacional e o Direito Interno brasileiro, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis.

Na conclusão deste trabalho, serão apresentadas sugestões de forma a reformular-se a atual sistemática de elaboração das RE do MD em conformidade com o apresentado neste trabalho.

## 6 CONCLUSÃO

A título de revisão teórica, os seguintes conceitos foram vistos no capítulo 2: Guerra, Conflito Armado, Direito da Guerra, Direito à Guerra e Direito na Guerra, Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Por consequência, este estudo pode ganhar base para, neste mesmo capítulo, relacionar as Regras de Engajamento com o DIH e o DIDH, partes integrantes do DIP, bem como entender o uso das RE no espectro de conflitos.

O DIH é uma evolução do direito consuetudinário da guerra que sofreu transformações devido à forte influência dos direitos humanos desde a segunda metade do século XX, feito para proteger, principalmente, o indivíduo pertencente ao outro Estado, com efeito somente durante o conflito armado. Essa mudança evidencia o grande propósito do DIH que é a proteção da vida humana numa época de ruptura da ordem jurídica internacional ou interna.

O DIDH surgiu na metade do século XX para proteção do indivíduo do excesso de seu próprio Estado. É aplicado em tempo de paz, apesar de um núcleo duro continuar vigendo durante o conflito armado. É um direito com a intenção de melhorar a vida do indivíduo dentro de seu Estado.

As RE e o DIH são dois conjuntos de diferentes regras que, apesar de terem objetivos diferentes, tanto um quanto o outro determinam condutas permissíveis quanto ao uso da força nas operações militares. Ainda que haja essas diferenças, é certo que o DIH fornece o arcabouço jurídico internacional para a elaboração das RE. Por sua vez, algumas regras dos direitos humanos continuam a ser aplicadas mesmo durante o conflito armado em conjunto com o DIH, o que vai impactar também na elaboração das RE.

Reconhece-se também que, por força do Tratado de Viena de 1969, os Estados, ao assinarem tratados referentes aos dois direitos, são obrigados, por suposto, a respeitarem e fazerem cumprir internamente suas disposições. Particularmente, tanto no DIH como no DIDH, os Estados não podem evocar o princípio da reciprocidade para deixarem de descumprir o contido nestes ordenamentos jurídicos.

Diante do exposto, pode-se concluir que, tendo como por objetivo a proteção da vida humana no seu sentido mais amplo, deve haver um esforço máximo por parte do Estado brasileiro e seus órgãos e agentes, principalmente suas Forças Armadas, para respeitarem e fazerem respeitar os direitos assegurados nas normativas presentes do DIH e DIDH, aplicando-os de forma simultânea, principalmente, nos conflitos armados, internos ou internacionais.

Nesse sentido, são as RE a principal ferramenta do Estado brasileiro para conduzir o esforço acima citado. As RE devem representar e refletir, ao mesmo tempo, a orientação dos níveis político, estratégico e operacional no tocante às operações ou tarefas para as quais são emitidas, porém mantendo-se dentro da legalidade, apoiadas em um arcabouço jurídico nacional e internacional.

Para conduzir esse esforço, fica evidente que as Forças Armadas brasileiras, em seus planejamentos e operações, devem possuir equipes de assessoramento jurídico em todos os níveis de comando compostas de assessores capazes de se inteirarem das necessidades operacionais das forças, bem como, oficiais com expertise operacional conhecedores do arcabouço jurídico internacional e nacional. Essa equipe e seu Comandante deverão estar atentos a não cometerem as seguintes falhas:

- a) incumbir os assessores jurídicos como únicos responsáveis pela elaboração das RE;
- b) o uso excessivo do “legalês”;

- c) uso do “corte e cola” de outras fontes de RE, sem, no entanto, adaptá-las cuidadosamente às necessidades e circunstâncias operacionais específicas da operação para a qual elas são escritas.

No entendimento deste autor, as RE utilizadas nas Forças Armadas brasileiras deverão desempenhar as seguintes funções:

- a) prover orientação dos níveis políticos, por meio do MD, para o emprego do uso da força para se alcançar os objetivos políticos;
- b) atuar em todo o espectro dos conflitos, desde situações de tensão e perturbações internas até conflitos armados internacionais;
- c) dar o parâmetro legal, baseado nas leis internacionais e internas, dentro do qual a operação poderá ser conduzida; e
- d) prover um mecanismo para facilitar o planejamento das operações conjuntas e o treinamento das forças.

Com base no conhecimento adquirido dos capítulos anteriores, este autor sugere uma abordagem restritiva na elaboração das RE, isto é, as armas, ações e táticas que não estiverem contidas no conjunto promulgado de RE não serão permitidas o uso pelo comando. Já para a autodefesa, o conceito previsto no Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015) deverá ser replicado nos anexos previstos para as RE, onde não se limitará a autoridade e obrigação do comandante; havendo tal limitação, ela se dará com um conjunto de regras permissivas, isto é, as armas, ações e táticas que não estiverem limitadas estarão permitidas. Para os Comandos operacionais permanentes brasileiros (COMAE e ComDCiber), sugere-se também a adoção de um conjunto de RE permanentes utilizando-se a abordagem restritiva.

Resultado do contido nos capítulos 3, 4 e 5, este estudo concluiu que a atual sistemática de elaboração das RE do MD não atende ao emprego conjunto das Forças Armadas brasileiras, pois o Brasil não possui uma doutrina específica e em separado para

tratar de RE, seja a elaboração, a disseminação e o treinamento. A sistemática de elaboração existente não é consistente e é incorporada à Sistemática de Planejamento de Emprego Conjunto das Forças Armadas (SisPECFA), apresentada na Doutrina de Operações Conjuntas.

O Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015, p. 94) conceitua Doutrina como: “conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentadas principalmente na experiência, destinado a estabelecer linhas de pensamentos e a orientar ações, expostos de forma integrada e harmônica”.

Para atender o que se compreende por doutrina no âmbito do MD, este autor aponta para a necessidade de criação de uma doutrina sobre a utilização das RE nas Forças Armadas brasileiras, a qual só estaria completa se composta das seguintes publicações: um Manual de Regras de Engajamento, um Manual sobre o DIH e um Manual de Direito aplicado às Operações Militares.

O Manual de RE conteria a sistemática de elaboração, disseminação e treinamento das RE, considerando todos os tipos de operação conduzidos pelas FA brasileiras. O Manual de DIH abordaria a interpretação e a posição do Estado brasileiro frente aos pontos deste ramo do Direito que necessitem esta tomada de posição. Por fim, o Manual de Direito aplicado às Operações Militares abordaria discussões temáticas envolvendo cada tipo de operação realizada pelas Forças Armadas brasileiras frente ao Direito Internacional (DIH, DIDH e outros) e ao Direito Interno, o qual servirá como um guia para todos os assessores jurídicos e participantes de um estado-maior em todos os níveis de comando.

O Manual sobre o DIH e o Manual de Direito aplicado às Operações Militares não fazem parte do escopo deste trabalho, mas a recomendação de sua existência no âmbito do MD é fruto da observação que este estudo fez acerca das publicações utilizadas nos Estados e organizações escolhidas para este estudo.

No caso do Manual de RE, baseado na estrutura do compêndio de ROE do Manual de San Remo (FIG. 8 do Anexo B), na estrutura da Instrução CJCSI 3121.01B (FIG. 11 do Anexo D) e na Estrutura do Manual MC 362/1 (seção 3.4 do Apêndice A), este autor sugere que esta publicação contenha os seguintes tópicos:

- a) metodologia de elaboração das RE dentro do SisPECFA;
- b) compêndio de RE, organizado por grupos e séries, podendo-se adotar os mesmos do Manual de San Remo, apresentados na FIG. 8 do Anexo B;
- c) orientações para uso das RE nos ambientes operacionais aéreo, terrestre, marítimo e cibernético, e tarefas operacionais selecionadas;
- d) apresentação dos principais conceitos utilizados nos textos das RE, tais como: ato hostil, intenção hostil e autodefesa;
- e) sistemática de autorização, disseminação e requisição das RE contendo os modelos das mensagens padronizadas para tal; e
- f) modelos de cartões de RE e matriz de RE para as operações.

Além das orientações para uso das RE nos ambientes operacionais aéreo, terrestre, marítimo e cibernético, comentado na alínea c) acima, as orientações para as tarefas operacionais selecionadas podem incluir: garantia dos poderes constitucionais, garantia da lei e da ordem, prevenção e combate ao terrorismo, ações sob a égide de organismos internacionais, Operações de Paz, Evacuação de Não-Combatentes, Operação de Interdição Marítima, Assistência Humanitária e Ajuda a Desastres.

O Apêndice B apresenta uma proposta de organização do Manual de RE que atende ao sugerido acima.

Este trabalho também apresenta como sugestão uma nova definição de Regras de Engajamento, derivada da atual, condizente com o estudo realizado e com a realidade de utilização das Forças Armadas brasileiras. Essa definição está descrita no final do capítulo 5.

Finalmente, entendendo-se que as RE são a principal ferramenta do Estado brasileiro para respeitarem e fazerem respeitar os direitos assegurados nas normativas presentes no DIH e DIDH, conclui-se que é necessário a construção de uma doutrina de RE no MD, nos moldes da sugerida acima, para melhor preparo e emprego de suas Forças Armadas, com vistas ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias, missão precípua do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

## REFERÊNCIAS

BODDENS HOSANG, J. F. R. **Rules of engagement: Rules on the use of force as linchpin for the international law of military operations**. 2017. University of Amsterdam. Disponível em: <[https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens\\_Hosang\\_Thesis\\_complete.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens_Hosang_Thesis_complete.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. 130 p. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD35-G-01**: Glossário das Forças Armadas. 5. ed. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/marinha-do-brasil/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD33-M-10**: Garantia da Lei e da Ordem. 2. ed. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/marinha-do-brasil/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**: Doutrina de Operações Conjuntas. 1. ed. Brasília, DF, 2011a, v.1. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/marinha-do-brasil/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**: Doutrina de Operações Conjuntas. 1. ed. Brasília, DF, 2011b, v.2. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/marinha-do-brasil/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD34-M-03**: Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas. 1. ed. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/marinha-do-brasil/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD51-M-04**: Doutrina Militar de Defesa. 2. ed. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/marinha-do-brasil/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Escola de Guerra Naval. **EGN-304B**: Guia de Estudos de Estratégia. Rio de Janeiro, 2007b.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-135**: Manual de Direito Internacional Aplicado às Operações Navais. 2. ed. Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-305: Doutrina Militar Naval (DMN)**. 1. ed. Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. Comando de Operações Navais. **Carta de Instruções sobre Regra de Comportamento Operativo** (ComOpNav nº 008-04). Rio de Janeiro, dez. 2004.

BROWNLIE, Ian. **International Law and the Use of Force by States**. Oxford: Clarendon Press, 1968. 532 p.

BUMGARDNER, Sherrod Lewis et al. **NATO Legal Deskbook**. 2.<sup>a</sup> ed. Belgium: NATO – SHAPE, 2010. Disponível em: <<https://info.publicintelligence.net/NATO-LegalDeskbook.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CANADIAN FORCES JOINT PUBLICATION CFJP-5.1, “**Use of Force for CF Operations**”, Ago 2008, p. 2-3 apud BODDENS HOSANG, J. F. R. (2017). **Rules of engagement: Rules on the use of force as linchpin for the international law of military operations**, p. 29. Disponível em <[https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens\\_Hosang\\_Thesis\\_complete.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens_Hosang_Thesis_complete.pdf)>. Acesso em: 01 mar. 2019.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **As sete décadas de projeção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018) e a necessária preservação de seu legado**. Revista Interdisciplinar de Direito, Faculdade de Direito de Valença, Juiz de Fora, v. 16, n. 2, p.17-48, jul./dez. 2018. Disponível em: < <http://www.revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/issue/view/39>>. Acesso em: 25 maio 2019.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **As Aproximações ou Convergências entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Themis, Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 59-92, 1997. Disponível em: < <http://esmec.tjce.jus.br/revista-themis>>. Acesso em: 30 maio 2019.

COLE, Alan et al (Ed. E Coord.). **San Remo Handbook on Rules of Engagement**. San Remo: International Institute of Humanitarian Law, nov. 2009. Disponível em: <<http://ihl.org/sanremo-handbook-rules-engagement>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA - CICV. **Direito Internacional Humanitário (DIH) Respostas às suas perguntas**. Genebra, Suíça, jul. 2015. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/direito-internacional-humanitario-dih-respostas-suas-perguntas>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA - CICV. **Como o Direito Internacional Humanitário define “conflitos armados”?** Artigo de opinião, mar. 2008. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/assets/files/other/rev-definicao-de-conflitos-armados.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA - CICV. **Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA - CICV. **Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1992.

DINSTEIN, Yoram. **War, Aggression and Self-defence**. 3.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

DUNCAN, J. C. **The commander's role in developing rules of engagement**. Naval War College Review, [s. 1.], v. 52, n. 3, p. 76, 1999. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=mth&AN=2238918&lang=pt-br&site=ehost-live>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

EUA. Department of Defense - DoD. **DoD Law of War Manual**. Washington, maio 2016a. Disponível em: <<https://tjaglcspublic.army.mil/dod-low-manual>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

EUA. JOINT CHIEFS OF STAFF. **JP 1-04: Legal Support to Military Operations**. USA, 2016b. Disponível em: <<https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

EUA. JOINT CHIEFS OF STAFF. **JP 5-0: Joint Planning**. USA, 2017a. Disponível em: <<https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

EUA. JOINT CHIEFS OF STAFF. **JP 3-0: Joint Operations**. USA, 2017b. Disponível em: <<https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

FAIX, Martin. **Rules of Engagement – Some Basic Questions and Current Issues**. Czech Yearbook of International Law, Czech Republic, v. 1, 2010. Disponível em: <[https://cyil.eu/\\_files/200000015-91412923c1/CYIL\\_9\\_faix.pdf](https://cyil.eu/_files/200000015-91412923c1/CYIL_9_faix.pdf)>. Acesso em 12 jun. 2019.

FLECK, Dieter (Ed.). **The Handbook of International Humanitarian Law**. Oxford: Oxford University Press, 2008. 770p.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

HAYS, C. W. **Deadly Force Is Authorized**. U.S. Naval Institute Proceedings, [s. 1.], v. 127, n. 1, p. 32, 2001. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=mth&AN=4050051&lang=pt-br&site=ehost-live>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

HITTINGER, Major William R. **Rules of Engagement as a Force Multiplier**. CSC: 2000. Disponível em: <<https://smallwarsjournal.com/documents/hittinger.pdf>>. Acesso em: 24 mar 2019.

KOUBA, Maj. Dustin (Ed.). **Operational Law Handbook**. 17 ed. Charlottesville, Virginia: The Judge Advocate General's Legal Center and School, 2017. Disponível em [http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/operational-law-handbook\\_2017.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/operational-law-handbook_2017.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

KRIEGER, César Amorim. **Direito Internacional Humanitário: o precedente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o Tribunal Penal Internacional**. Curitiba: Juruá Ed., 2011. 5. reimpr. 361 p. (Biblioteca de Direito Internacional). ISBN 8536206942.

LUBELL, Noam. **Challenges in Applying Human Rights Law to Armed Conflict**. International Review of the Red Cross, Genebra, v. 87, n. 860, p. 748-750, dez, 2005. Disponível em: <[https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc\\_860\\_lubell.pdf](https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc_860_lubell.pdf)>. Acesso em: 26 abr 2019.

MARTIN, LTC Ted (Ed.). **Domestic Operational Law Handbook**. Charlottesville, Virginia: The Judge Advocate General's Legal Center and School, 2018. Disponível em: <[http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/CLAMO.html](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/CLAMO.html)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

MARTINS, MARK S. **Rules of Engagement for Land Forces: a Matter of Training, not Lawyering**. Military Law Review, Washington-DC, v. 143, Winter, 1994. Disponível em: <[https://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/Military\\_Law\\_Review/1994.htm](https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Military_Law_Review/1994.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MELLO, Celso Duvivier Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 11 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997a. 2 v. 1556 p.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997b. 495 p.

MERON, Theodor. **The Humanization of International Law**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. 551 p.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Histórico de GLO**. Brasília: 16 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE - OTAN. **Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations - AJP 3(C)**. ed. C versão 1. NATO STANDARDIZATION OFFICE, fev. 2011a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/collections/allied-joint-publication-ajp>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE - OTAN. **Background on NATO Command Structure Review**. Jun. 2011b. Disponível em: <[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2011\\_06/20110609-Backgrounder\\_Command\\_Structure.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609-Backgrounder_Command_Structure.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE - OTAN. **NATO Rules of Engagement – MC 362/1**. NORTH ATLANTIC MILITARY COMMITTEE, 30 jun. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas**. 26 jun. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-a%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia since 1991**. Opinion and Judgment. Case No. IT-94-1-T. Prosecutor vs Tadić, Judge McDonald. 7 maio

1997, p. 198. Disponível em: < <http://www.icty.org/x/cases/tadic/tjug/en/tad-ts70507JT2-e.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2019.

PEREIRA, Gen. Ex. Augusto Heleno Ribeiro. Brasília: **Rádio Nacional (EBC)**, 31 out. 2018. Entrevista concedida a Valter Lima. Disponível em: <<http://radios.ebc.com.br/revista-brasil/2018/10/futuro-ministro-da-defesa-fala-ao-revista-brasil-sobre-sua-missao>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

PICTET, Jean S. (Ed.). **Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949: I Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field**. Genebra: ICRC, 1952. p. 466.

QUÉNIVET, Noëlle. **The History of the Relationship Between International Humanitarian Law and Human Rights Law**. In: ARNOLD, Roberta; QUÉNIVET, Noëlle (Ed.). **International Humanitarian Law and Human Rights Law: Towards a New Merger in International Law**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 1-12.

REINO UNIDO, Ministry of Defence. **Joint Doctrine Publication 3-46 (JDP 3-46): Legal Support to Joint Operations**. 3 ed. Shrivenham: jun. 2018.

REINO UNIDO, Ministry of Defence. **Joint Doctrine Publication 01 (JDP 01): UK Joint Operations Doctrine**. Shrivenham: nov. 2014.

REINO UNIDO, Ministry of Defence. **Joint Service Publication 383 (JSP 383): The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict**. Shrivenham: 2004.

ROACH, J. Ashley (1983). **Rules of Engagement**. Naval War College Review: Vol. 36: No. 1, Article 6. Disponível em: <<https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol36/iss1/6>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

SALMÓN, Elizabeth. **Introducción al Derecho Internacional Humanitario**. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012. Disponível em: < [http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/introduccion\\_al\\_derecho\\_internacional\\_humanitario.pdf](http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/introduccion_al_derecho_internacional_humanitario.pdf)>. Acesso em: 24 maio 2019.

SENNOTT, Daniel J. **Interpreting Recent Changes to the Standing Rules for the Use of Force**. The Army Lawyer, nov. 2007, p. 52 – 79. Disponível em: < <https://tjaglcpublic.army.mil/tal-search>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

SHAPE. **Allied command operations comprehensive operations planning directive (COPD interim V2.0)**. 2 ed. Brussels: NATO-SHAPE, 2013. Disponível em: <<https://www.cmdrcoe.org/download.cgf.php?id=9>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

SHI, Stephen J. “**Law of War**,” lecture presented at Marine Corps University Command and Staff College, Quantico, VA: 24 September 1999 apud HITTINGER, Maj. Major William R.. Rules of Engagement as a Force Multiplier. CSC: 2000. Disponível em: < <https://smallwarsjournal.com/documents/hittinger.pdf>>. Acesso em: 24 mar 2019.

SOLIS, Gary D. **The Law of Armed Conflict: International Humanitarian Law in War**. New York: Cambridge University Press, 2010. 659p.

SWINARSKI, Christophe. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília, D.F.: Comitê Internacional da Cruz Vermelha – Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1993. 74p.

SWINARSKI, Christophe. **Direito Internacional Humanitário como Sistema de Proteção Internacional da Pessoa Humana: Principais Noções e Institutos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. 103p.

VARGA, Attila Ferenc. **Rules of engagement vis-à-vis International Humanitarian Law**. Academic and Applied Research in Public Management Science- AARMS, v. 11, n. 1, p. 1-11, 2012. Disponível em: <<http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/1266/01.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

VITÉ, Sylvain. **Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations**. International Review of the Red Cross, Genebra, v.91, n.873, p. 69-94, mar. 2009. Disponível em: <[www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf](http://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2019.

## GLOSSÁRIO

**CONFLITO ARMADO** – 1. Recurso usado por grupos politicamente organizados, que empregam a violência armada para solucionar controvérsias ou impor sua vontade a outrem. Pode estar condicionado ou não aos preceitos das normas internacionais. Nesse sentido, diferencia-se do conceito de guerra apenas na perspectiva jurídica, segundo a qual a guerra entre Estados, de acordo com leis internacionais, condiciona-se a determinados requisitos (BRASIL, 2015). 2. Resultado final indesejável de uma crise, significando que a manobra de crise não deu resultado (BRASIL, 2015).

**GUERRA** – 1. Conflito no seu grau máximo de violência. Em função da magnitude do conflito, pode implicar a mobilização de todo o Poder Nacional, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator ao outro (BRASIL, 2015). 2. No sentido clássico, caracteriza um conflito, normalmente entre Estados, envolvendo o emprego de suas forças armadas. Desencadeia-se de forma declarada e de acordo com o Direito Internacional (BRASIL, 2015). 3. A guerra é uma interação hostil entre dois ou mais Estados, seja em um sentido técnico ou material. A guerra, no sentido técnico, é um status formal produzido por uma declaração de guerra. A guerra, no sentido material, é gerada pelo uso efetivo da força armada, que deve ser abrangente por parte de pelo menos uma das partes no conflito (DINSTEIN, 2001).

## APÊNDICE A – SISTEMÁTICA DE ELABORAÇÃO DAS RE

A intenção deste Apêndice é a de descrever, de forma resumida, a sistemática de elaboração das RE dos seguintes Estados e organizações: EUA, RU, OTAN, IIDH e Marinha do Brasil.

### 1. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

#### 1.1 Publicações utilizadas na elaboração das ROE

Para a elaboração das *Rules of Engagement* (ROE) nos EUA, as publicações abaixo devem ser consultadas por aqueles que serão os componentes das equipes de trabalho, sejam eles assessores jurídicos ou militares com expertise em operações. Esta lista contém publicações com assuntos relativos ao DIH, as ROE e ao planejamento de operações, não sendo uma lista conclusiva. São elas:

- a) *Department of Defense Law of War Manual* (2016) – Este manual representa o ponto de vista oficial do *Department of Defense* (DoD) e sua interpretação acerca do DIH, não sendo apenas uma mera repetição deste direito. Presta-se a fornecer informações sobre o DIH para o pessoal do DoD responsável pela implementação do DIH e execução de operações militares;
- b) *Operational Law Handbook* (2017) do *The Judge Advocate General's Legal Center and School* (TJAGLCS) – Este manual não é um documento oficial dos EUA, porém que serve como um guia para os Assessores Jurídicos de operações militares estadunidenses; este manual provê referências e descreve técnicas de como utilizar o Direito Operacional; trata sobre diversos tipos de

operações e suas implicações jurídicas à luz do DIH e das leis internas; trata ainda sobre justiça militar e sobre o processo de planejamento estadunidense envolvendo as ROE;

- c) *Domestic Operational Law Handbook* (2018) do *Center for Law and Military Operations* (CLAMO) – manual empregado para assessores jurídicos em missões de assistência às autoridades civis nacionais em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem e defesa interna;
- d) *Joint Publication 1-04 Legal Support to Military Operations* (2016) - Esta publicação fornece uma doutrina conjunta para planejar, preparar e executar o suporte legal para as operações conjuntas; e
- e) CJCSI 3121.01B (2005) *Standing Rules of Engagement* (SROE) / *Standing Rules for the Use of Force for US Forces* (SRUF) – instrução do Estado-Maior Conjunto estadunidense (CJCS) que contém a sistemática de elaboração das SROE/SRUF e as próprias regras de engajamento escritas.

A publicação *Operational Law Handbook* (KOUBA, 2017) apresenta um resumo do processo de elaboração das RE pelo Estado-Maior Conjunto estadunidense (CJCS) previsto na instrução CJCSI 3121.01B - *Standing Rules of Engagement / Standing Rules for the Use of Force for US Forces*, cuja maior parte da mesma é sigilosa.

Esta última publicação faz uma diferenciação entre Regras Permanentes de Engajamento (SROE) e Regras Permanentes para o Uso da Força (SRUF). Fora do território dos EUA, as SROE se aplicam a todas as operações militares. Dentro do território dos EUA, as SROE só se aplicam às missões de defesa do espaço aéreo e marítimo. Por sua vez, as SRUF se aplicam às missões de apoio civil, às missões de defesa terrestre dentro do território estadunidense e ao pessoal do Departamento de Defesa (DoD) realizando ações de manutenção da ordem em todas as instalações do DoD.

É importante ressaltar que, embora as SRUF e as SROE compartilhem alguns princípios comuns, as SRUF são baseadas no direito interno dos EUA, enquanto as SROE são amplamente baseadas no direito internacional. Portanto, quaisquer definições e conceitos contidos nas RUF devem estar enraizados na Constituição dos EUA e nas leis domésticas (SENNOTT, 2007).

O uso de uma linguagem para as SRUF, que são baseadas na legislação nacional, idêntica as da SROE, que estão enraizadas no direito internacional, podem trazer, como resultado, uma potencial confusão na aplicação desses dois conjuntos distintos de regras, segundo Sennott (2007).

## 1.2 Definição de ROE e de RUF

A publicação *US Joint Publication 1-04* define ROE como “diretrizes emitidas pela autoridade militar competente que delineiam as circunstâncias e limitações sob as quais as forças dos Estados Unidos iniciarão e / ou continuarão o combate com outras forças encontradas” (EUA, 2016b, p. GL-3, tradução nossa)<sup>22</sup>.

Para as RUF, não há uma definição específica nas publicações doutrinárias estadunidenses. Porém, a definição de SRUF pode ajudar a compreensão do que são as RUF. A instrução CJCSI 3121.01B define que as SRUF “fornecem orientação operacional e estabelecem políticas e procedimentos fundamentais que regem as ações executadas pelas forças DoD que executam missões de apoio civil e funções de serviço de rotina (incluindo

---

<sup>22</sup> “Directives issued by competent military authority that delineate the circumstances and limitations under which United States forces will initiate and/or continue combat engagement with other forces encountered”.

*Antiterrorism / Force Protection - AT/FP*) dentro dos Estados Unidos e seus territórios” (MARTIN, 2018, p. 206, tradução nossa)<sup>23</sup>.

Ao analisar a definição da ROE, vê-se claramente que esta definição só é adequada para situações onde haja o conflito armado com a participação das Forças Armadas estadunidenses, isto é, onde se aplica o paradigma da guerra (ver seção 2.4.3).

No caso das SRUF, Sennott (2007) chama a atenção que as SRUF não são SROE, não só pela sua diferenciação geográfica de aplicação, mas principalmente pelo embasamento jurídico de cada conjunto destes grupos de regras. As SRUF se aplicam ao paradigma da manutenção da ordem.

### **1.3 Responsabilidades dos Níveis de Comando na Elaboração das ROE**

Segundo o *Manual Joint Publication 3-0* (EUA, 2017b), são três os níveis de comando dos EUA: Estratégico, Operacional e Tático. A FIG. 4 apresenta a relação entre os níveis da guerra e seus objetivos (objetivos nacionais, estratégicos, operacionais e táticos) que influenciarão na elaboração das ROE.

No nível Estratégico estão incluídos o Presidente, o Secretário de Defesa (SECDEF), os *Combatent Commanders* (CCDR) e o *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (CJCS); o SECDEF é o responsável pela aprovação das SROE e SRUF e, por meio do CJCS, pode promulgar ROE complementar específica para a operação.

Nos demais níveis, os comandantes subordinados também podem emitir ROE suplementares da operação, mas devem notificar ao SECDEF através dos canais de comando se a ROE aprovada pelo SECDEF for ainda mais restrita.

---

<sup>23</sup> “[...] provides operational guidance and establishes fundamental policies and procedures governing actions taken by DoD forces performing civil support missions and routine service functions (including AT/FP) within the United States and its territories.”

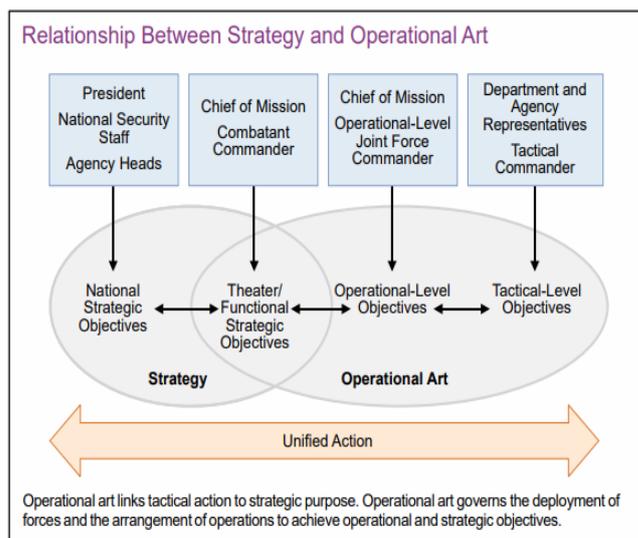


FIGURA 4 – Relação entre Estratégia e a Arte Operacional  
 Fonte: EUA, 2017b, p.I-13.

#### 1.4 Estrutura da instrução CJCSI 3121.01B

A instrução CJCSI 3121.01B está organizada como um corpo principal do documento e seus anexos, conforme apresentado na FIG. 11 do Anexo D a este trabalho. Os Anexos de A a J são aplicáveis as SROE e os Anexos de L a Q, as SRUF.

O Anexo A da instrução detalha a finalidade geral da instrução, a intenção e o escopo das SROE, enfatizando o direito de um comandante e sua obrigação de usar a força em autodefesa. Também inclui algumas definições e procedimentos importantes para a aplicação das SROE. Este anexo não é sigiloso.

Os Anexos de B a H da instrução são anexos sigilosos que fornecem orientações gerais para os tipos específicos de operações: Operações Navais, Aéreas, Terrestres, Espaciais, de Informação e de Evacuação de não-Combatentes, bem como Operações de suporte ao combate às drogas fora do território dos EUA. Entende-se que estes anexos são um compêndio de regras de engajamento para estas operações.

O Anexo I contém tabelas com regras suplementares que permitem aos comandantes personalizarem as ROE para missões específicas. Também contém os procedimentos para formulação, solicitação e aprovação de tais regras suplementares. As tabelas de regras suplementares são divididas em regras que exigem que sejam requisitadas e aprovadas pelo Presidente ou pelo SECDEF; aquelas que necessitam a aprovação do CCDR; e aquelas que são delegadas aos comandantes subordinados (embora a delegação possa ser retida pela autoridade superior). As SROE são projetadas para serem **permissivas** por natureza. Portanto, a menos que uma arma, tática ou ação específica que exija a aprovação do CCDR, ou a menos que uma arma, tática ou ação específica seja restrita por uma medida suplementar aprovada, os comandantes podem usar qualquer arma, tática ou ação legal disponível para cumprimento da missão.

O Anexo J fornece as diretrizes para incorporar a elaboração das ROE no processo de planejamento militar. Este anexo será comentado no item 1.4 abaixo.

As referências relativas as SROE são encontradas no Anexo K.

No Anexo L, está descrita a postura básica de autodefesa sob as SRUF.

Os Anexos M a O são sigilosos e fornecem orientações para Operações Navais dentro do território dos EUA, Operações terrestres de Contingência e relacionadas à segurança dentro do território dos EUA e Operações de suporte ao combate às drogas dentro do território dos EUA. As SRUF utilizadas nestas operações são **restritivas**, isto é, as armas, táticas e ações específicas não aprovadas dentro desses SRUF exigem a aprovação da SECDEF, ao contrário do que acontece com as SROE.

Por fim, os Anexos P e Q provê o processo de mensagem das SRUF e referências destas.

## **1.5 Sistemática de elaboração das ROE e RUF**

De acordo com o *Manual Joint Publication 3-0* (EUA, 2017b), a SROE é um documento padronizado e distribuído para todos os comandos ativados dos EUA (CCMDs) pelo CJCS, onde, após a adequação feita pelos CCMDs, passam a ser chamada de *Theater-Specific ROE*.

Se as Forças Armadas dos EUA entrarem em um conflito armado imprevisto, estas SROE serão usadas como default. Quando uma tarefa militar específica se faz necessária, as SROE são a base para a formação das ROE específicas da missão (*mission-specific ROE*) que se aplicarão somente àquela tarefa militar (SOLIS, 2010).

Desta forma, a SROE já aprovada previamente pelo SECDEF serve de orientação para a elaboração das *Mission-Specific ROE* durante um planejamento de ação de crise (*Crises Action Planning – CAP*) pelo CDR ou por quem receber a delegação deste para o planejamento.

O processo de elaboração das ROE ocorre em paralelo e dentro do processo de planejamento militar da operação previsto na publicação *Joint Planning JP 5-0* (EUA, 2017a). De acordo com o Anexo J da instrução CJCSI 3121.01B, ao final do planejamento, as ROE serão parte de um dos anexos da *Operation Order* (OPORD).

Os Comandantes poderão a qualquer momento propor modificações nas ROE em resposta a novas circunstâncias do combate, bastando para tal seguir o procedimento descrito no Anexo I da mesma instrução, utilizando-se as mensagens de Solicitações de ROE Suplementares (ROE REQUEST).

As ROE REQUEST são mensagens padronizadas e serializadas e devem seguir a cadeia hierárquica até o correto nível de comando para aprovação. Estas solicitações devem ser justificadas com elementos da missão que levaram a este pedido para que os escalões acima julguem a necessidade de alteração.

Uma outra forma de disseminação das ROE são os *ROE Cards* que deverão também ser preparados durante o processo de planejamento militar. Estes cartões deverão conter as ROE de forma resumida. Deverão usar uma linguagem clara e concisa e não deverão ser sigilosos. Seu principal uso é para memorização e treinamento, porém não devem substituir o conhecimento das ROE.

Quanto a RUF, a sua sistemática é semelhante a sistemática de elaboração das ROE, porém baseada no Anexos de L a Q da instrução CJCSI 3121.01B, cuja a maior parte é sigilosa, não consultada por este autor.

## **2 REINO UNIDO**

### **2.1 Publicações utilizadas na elaboração das ROE**

Segundo a, publicação JDP 01 (REINO UNIDO 2014), existem poucas diferenças fundamentais entre a doutrina de planejamento e operações do RU e a doutrina da OTAN. Desta feita, seus manuais de planejamento e operações são complementares aos da OTAN, de forma a compatibilizar as suas necessidades nacionais com as daquela aliança. Sendo assim, nesta seção serão apontadas algumas peculiaridades da doutrina referente a elaboração das ROE que diferem da doutrina da OTAN, que será tratada na próxima seção.

As publicações usadas para a elaboração das ROE do RU, quando não em operação multinacional (OTAN ou EU) são as seguintes:

- a) *Joint Service Publication (JSP) 383, Manual of the Law of Armed Conflict* - este é um manual de referências das Forças Armadas do RU acerca do DIH, com a intenção de ser utilizado no treinamento dos seus militares e no processo de planejamento e tomada de decisão;

- b) *Joint Doctrine Publication (JDP) 3-46, Legal Support to Joint Operations* – o propósito desta publicação é fornecer orientação legal ao Comandante Operacional e seu estado-maior; e
- c) *Joint Service Publication (JSP) 398, UK Manual of National Rules of Engagement (2017)* – este Manual contém todas as instruções da sistemática de elaboração e distribuição das ROE; é uma publicação inteiramente sigilosa.

## **2.2 Responsabilidades dos Níveis de Comando na Elaboração das ROE**

De acordo com a publicação JDP 01 (REINO UNIDO, 2014), são três os níveis de comando no Reino Unido: Estratégico, Operacional e Tático. A FIG. 5 apresenta a relação de comando entre eles incluindo a estrutura de comando quando operando em ambiente multinacional.

O Nível Estratégico é representado pelo *National Security Council (NSC)* que é composto pelo Primeiro-Ministro e alguns Ministérios, entre eles o *Ministry of Defense (MOD)*. O NSC é responsável pelo estabelecimento dos objetivos estratégicos nacionais. Por sua vez, o *Secretary of State for Defence*, que encabeça o MOD, é o responsável pela elaboração das orientações estratégicas e estabelecimento e aprovação das ROE, aconselhado pelo *Chief of the Defence Staff (CDS)*. O CDS (como comandante estratégico militar) é responsável pelo planejamento, direção e conduta de todas as operações militares e é ele quem promulga as ROE por meio de uma Diretiva Operacional.

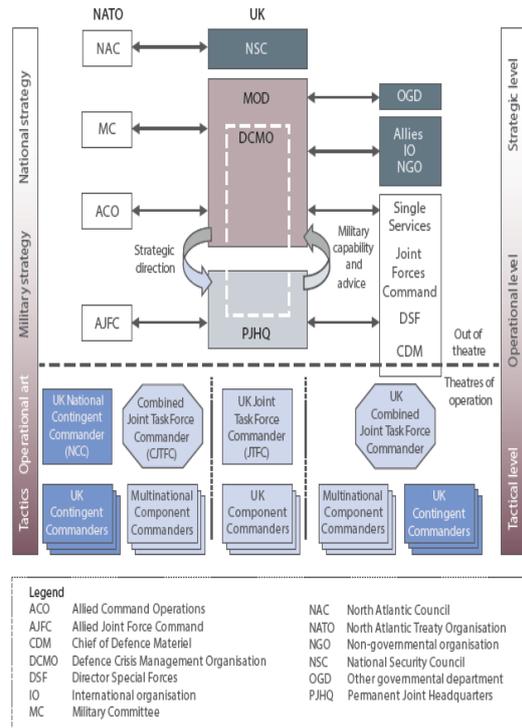


FIGURA 5: UK military planning and decision-making  
 Fonte: REINO UNIDO, 2014, p.13.

O Nível Operacional é composto pelo *Joint Commander*, que normalmente é o *Chief of Joint Operations (CJO)*, cujo o *Headquarters* se localiza fora do Teatro de Operações. Por meio de uma diretiva, o *Joint Commander* nomeia o *Joint Force Commander (JFC)*, que também pertence ao nível operacional, o qual empregará as suas Forças Componentes (nível tático) no Teatro de Operações.

Dependendo do tipo de missão (conjunta, multinacional, contingente da ONU), o JFC poderá ser denominado de diferentes formas conforme a FIG. 5: *Joint Task Force (JTF)*, *Deployed Joint Task Force (DJTF)*, *Combined Joint Task Force (CJTF)* e *National Contingent Commander (NCC)*.

### 2.3 Sistemática de elaboração das ROE

Segundo o JDP 3-46 (REINO UNIDO, 2018), o JSP 398 também é aplicável em caso de operações que não são classificadas como conflito armado, isto é, onde o DIH não é aplicado. Desta forma, o Direito interno do Reino Unido, os Direitos Humanos, o Direito internacional aplicável e as leis da nação anfitriã serão usadas como base para a confecção das ROE. Segundo a publicação JSP 383 (REINO UNIDO, 2004) alguns princípios e regras relevantes do DIH podem ser aplicados também nestas situações.

As ROE são elaboradas de acordo com a publicação JSP 398 que, em sua última versão, foi compatibilizada com a publicação *Military Committee (MC) 362/1 - Rules of Engagement* da OTAN, mantendo a mesma numeração das regras e a mesma sistemática<sup>24</sup>.

Fundamentalmente, as ROE são um conjunto de regras pré-definidas e distribuídas para os Comandos envolvidos. Diante de uma nova situação, crise ou ameaça, um novo conjunto de ROE será elaborado e incluído como anexo da Diretiva Operacional do CDS para tal situação.

A próxima seção abordará a sistemática de elaboração da OTAN que guarda similaridade com a do Reino Unido, bem como seu processo de planejamento.

### **3. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE**

#### **3.1 Publicações utilizadas na elaboração das ROE**

As publicações principais da OTAN no tocante a sistemática de elaboração das ROE são:

- a) NATO *Legal Deskbook* (BUMGARDNER et al, 2010) - Este manual não é um documento oficial da OTAN, porém serve como um guia para os Comandantes, seu estado-maior e seus Assessores Jurídicos de operações

---

<sup>24</sup> A publicação JSP 398 é sigilosa e não foi acessada por este autor.

militares; este manual provê referências sobre a doutrina e organização da OTAN e seu aparato legal e de tratados; trata sobre o DICA, Direitos Humanos e elaboração das ROE dentro da OTAN;

- b) *NATO Rules Of Engagement* – MC 362/1 (OTAN, 2003) – Este é o manual de Regras de Engajamento da OTAN que contém a sistemática de elaboração das ROE e as próprias regras de engajamento escritas em forma de compêndio; e
- c) *Allied command operations comprehensive operations planning directive* – COPD (SHAPE, 2013) – contém o processo de planejamento de operações para o nível estratégico e operacional da OTAN.

### 3.2 Definição de ROE

De acordo com o Manual 362/1, as ROE são “diretrizes para forças militares (incluindo indivíduos) que definem as circunstâncias, condições, grau e maneira em que a força, ou ações que podem ser interpretadas como provocativas, podem ser aplicadas” (OTAN, 2003, p. 2, tradução nossa)<sup>25</sup>

Por se tratar de uma organização com vários Estados-membros, a definição dada pela OTAN é genérica. Por ser genérica, pode ser aplicada onde haja o uso da força pelo Estado nas duas categorias de paradigmas: paradigma da guerra e paradigma da manutenção da ordem, conforme estudado na seção 2.4.3 deste trabalho.

Interessante notar nesta definição que a mesma enfatiza que as ROE se aplicam também aos militares de forma individual.

---

<sup>25</sup> “directives to military forces (including individuals) that define the circumstances, conditions, degree, and manner in which force, or actions which might be construed as provocative, may be applied”

### 3.3 Responsabilidades dos Níveis de Comando na Elaboração das ROE

Segundo a publicação *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations – AJP 3.0* (OTAN, 2011a), são três os Níveis de Comando da OTAN: Estratégico, Operacional e Tático. As FIG 6 e 7 apresentam a relação de comando entre eles.

O lado político do nível Estratégico é representado pelo *North-Atlantic Council* (NAC), assessorado, principalmente, pelo *Military Committee* (MC). Por sua vez, o lado militar do nível estratégico é representado pelo *Allied Command Operations* (ACO) sob o comando do *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) e apoiado pelo *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE). O nível Operacional é composto por duas *Joint Force Commands* (JFC): JFC Brunssum and JFC Naples. O nível tático é composto pelos Comandos dos componentes marítimo, terrestre e aéreo. Para missões em escala e complexidade menores, estes Comandantes de Componentes também podem assumir o Comando Operacional de alguma missão (BODDENS HOSANG, 2017).

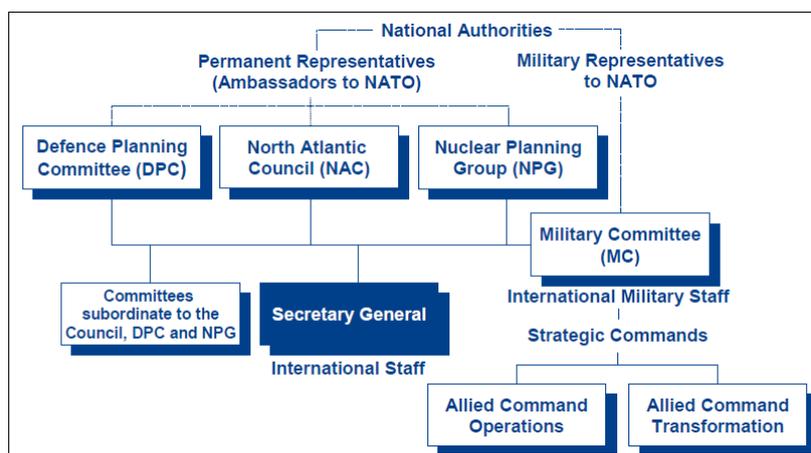


FIGURA 6 - Estrutura do Nível Estratégico da OTAN.  
Fonte: BUMGARDNER et al, 2010, p. 34

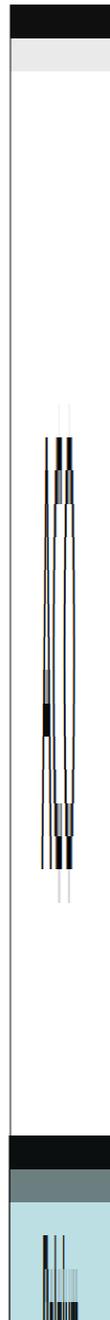
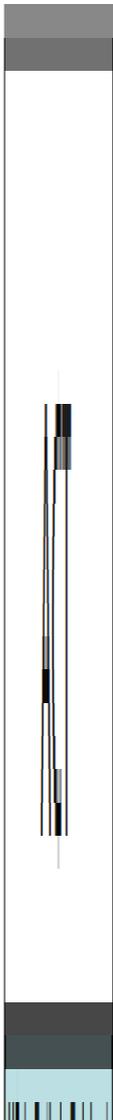


FIGURA 7 - Estrutura do Nível Estratégico-militar, Operacional e Tático da OTAN.  
Fonte: OTAN, 2011b.

De acordo com o NATO Legal Deskbook (BUMGARDNER et al, 2010), as ROE são aprovadas pelo NAC ou pelo MC, ou seja, pelo lado político do nível Estratégico. Os outros níveis de comando também podem solicitar modificações as ROE implementadas pela sistemática prevista no Manual MC 362/1.

### **3.4 Estrutura do Manual MC 362/1**

O Manual MC 362/1 (OTAN, 2003) está organizado em um corpo principal e cinco anexos.

O corpo principal fornece uma introdução ao manual, definição e propósito das ROE, a influência do Direito Internacional e Interno nas ROE, o direito de autodefesa, princípios concernentes ao uso da força, direção política, e, estrutura e procedimentos para elaboração das ROE.

O Anexo A fornece um compêndio de ROE que podem ser adaptadas conforme necessário a fim de cumprir várias missões

Os Anexos B, C e D contém as orientações para uso das ROE nos ambientes operacionais aéreos, terrestres e marítimos, respectivamente.

O Anexo E fornece uma orientação para o uso de mensagens padronizadas de requisição, autorização e implementação.

No Anexo F encontra-se definições e um guia amplificado do significado de alguns termos empregados no Manual.

### **3.5 Sistemática de elaboração das ROE**

Como dito acima, a principal publicação sobre a sistemática de elaboração das ROE é a NATO *Rules Of Engagement* (MC 362/1). No anexo A desta publicação, as ROE específicas estão listadas como permissões ou proibições e seriadas por assunto. Em outros anexos, são apresentadas ROE específicas para vários tipos de operações (aéreas, marítimas e terrestres). Os processos de requisição, autorização e implementação das ROE são também estabelecidos nesta publicação, tais como:

- ROEREQ – o pedido ROE, enviado por um comando subordinado para um superior (ou para o NAC);

- ROEAUTH ou ROEDENY – a resposta da autoridade superior negando ou autorizando medidas, conforme o caso;

- ROEIMPL – uma mensagem implementando as ROE em um contexto operacional específico; não necessariamente as ROE necessitam vir em anexo a um plano ou diretiva;

- ROEAMPS – amplificação das ROE quando necessário; e

- ROESUMS – resumo das ROE que já foram aprovadas ou modificadas.

(BUMGARDNER et al, 2010).

A publicação MC 362/1 adota o conceito de RE dormentes (ou *Dormant ROE*) descritas no item 3.7 deste trabalho (BODDENS HOSANG, 2017).

As regras contidas naquela publicação, bem como as orientações mais gerais, são projetadas para todos os espectros de operações, desde a Paz, passando pela Crise, até o Conflito. As ROE compõem um anexo padronizado do plano ou diretiva expedida (OPLAN), cada qual em seu nível de comando. Dependendo da natureza da operação, este anexo terá o nome de Regra de Engajamento ou Uso da Força (BUMGARDNER et al, 2010).

#### **4 MANUAL DE REGRAS DE ENGAJAMENTO DE SAN REMO**

O Manual de Regras de Engajamento de San Remo (COLE et al, 2009) foi elaborado sob os auspícios do Instituto Internacional de Direito Humanitário (IIDH) e tem como propósito o de contribuir para a elaboração de ROE e orientações legais e operacionais relacionadas, para uso em treinamentos, exercícios, jogos de guerra e operações pelos Estados. Este manual não representa a posição oficial do IIDH ou de Estados, porém, representa as melhores práticas destes.

#### **4.1 Responsabilidades dos Níveis de Comando na Elaboração das ROE**

O Manual (COLE et al, 2009) não faz separação dos níveis de comando para a aplicação do mesmo, limitando-se a referir às altas autoridades de um Estado ou de um corpo diretivo de uma força multinacional, e seus comandantes militares.

De acordo com o Manual, é de responsabilidade desta alta autoridade a orientação sobre as metas a serem alcançadas de uma determinada missão, bem como as autorizações ou limitações que um comandante terá para cumprir sua missão em uma determinada área definida. A liderança política deverá fornecer as metas e objetivos políticos de modo que um comandante possa responder adequadamente a uma situação em desenvolvimento. Estas metas e objetivos irão influenciar diretamente a elaboração das ROE, ao passo que qualquer mudança na política e contexto da missão refletirá em mudança dos objetivos da missão e nas ROE.

As altas autoridades nacionais e do corpo diretivo das forças multinacionais são as responsáveis pela aprovação das ROE.

#### **4.2 Definição de ROE**

Segundo o Manual de San Remo, as “ROE são emitidas pelas autoridades competentes e auxiliam no delineamento das circunstâncias e limitações dentro das quais as forças militares podem ser empregadas para alcançar seus objetivos” (COLE et al, 2009, p.1, tradução nossa)<sup>26</sup>.

Por ser um manual generalista para ser usado por vários Estados, a definição de ROE é simples e atende a ambos os paradigmas (paradigma da guerra e paradigma da manutenção da ordem) estudados na seção 2.4.3.

### **4.3 Estrutura do Manual de San Remo**

O Manual de San Remo (COLE et al, 2009) está organizado em um corpo principal e quatro anexos.

O corpo principal fornece uma introdução ao manual, as principais considerações jurídicas que impactam o uso da força, o conceito de autodefesa, os fatores políticos que influenciam o desenvolvimento das ROE, a metodologia e o procedimento de elaboração das ROE adotada no Manual.

O Anexo A fornece orientação sobre o planejamento e a elaboração de ROE para ambientes operacionais e tarefas operacionais selecionadas, orientações sobre intenção hostil e a escalada da força em autodefesa e informações sobre a relação entre seleção de alvos e as ROE.

O Anexo B fornece um compêndio de ROE que podem ser adaptadas conforme necessário a fim de cumprir várias missões.

---

<sup>26</sup> “ROE are issued by competent authorities and assist in the delineation of the circumstances and limitations within which military forces may be employed to achieve their objectives”.

O Anexo C e seus Apêndices fornecem exemplos de documentos relacionados ao uso das ROE em missão, tais como: exemplo de anexo de RE de uma ordem de operação e modelo de mensagem de solicitação, autorização e implementação de ROE.

O Anexo D é o glossário e fornece definições para vários termos usados no manual.

#### **4.4 Sistemática de elaboração das ROE**

Segundo o manual (COLE et al, 2009), a elaboração das ROE é de responsabilidade da célula de planejamento e operações correntes do estado-maior, que deverá contar com a presença de assessores políticos e jurídicos. Um dos pontos de partida para a elaboração é a classificação da natureza do conflito armado (CAI ou CANI), o que influenciará na base legal para a missão que regulará o uso da força. Após a redação das ROE, deve-se buscar a autorização e aprovação das altas autoridades, sejam elas nacionais ou pelo corpo diretivo de uma força multinacional operando sob a égide de uma organização internacional (como por exemplo a ONU ou a OTAN). O encaminhamento para a aprovação das ROE pode ser por meio da aprovação da ordem de operação ou diretiva, constituindo um de seus anexos, ou por meio de mensagem padronizada.

As ROE escritas no compêndio do Anexo B do manual estão divididas em grupos que tratam de diferentes áreas da atividade militar. Por sua vez, dentro destes grupos existe um número de séries de regras com proibições, restrições e permissões, cada qual regulando uma atividade distinta. A FIG. 8 do Anexo B a este trabalho apresenta esta estrutura em grupos e séries.

O processo de elaboração das ROE é descrito no Anexo A do Manual. Para facilitar a identificação das regras, séries e grupos do compêndio que devem compor o

documento das ROE, o Manual apresenta orientações para ambientes operacionais específicos (terrestre, marítimo, aéreo, espacial e ciberespaço) e orientações para tarefas específicas (operação de paz, operação de evacuação de não-combatentes, ajuda humanitária e em casos de desastres, assistência às autoridades civis e operação de interdição marítima) que devem ser consultados pelos planejadores. Este anexo também cita as séries que são de presença compulsória nas ROE.

O Manual faz uma abordagem **restritiva** de autorização, isto é, se uma das regras não for incluída no anexo sobre ROE, deve ser assumido pelo comandante que ele não tem autoridade para executar tal ação, com exceção da autodefesa individual e da unidade.

O Manual também prevê a utilização do mecanismo de retenção de ROE nos níveis de comando, bem como a utilização da Matriz de ROE, principalmente quando em operações multinacionais, de acordo com o exposto no item 3.7 deste trabalho.

As ROE devem ser continuamente avaliadas pelos comandantes de nível tático e operacional para que ajustes apropriados possam ser feitos conforme as missões evoluam. Novas medidas devem ser solicitadas ou implementadas conforme necessário, de modo a assegurar que as ROE permaneçam consistentes com a missão, a situação, a orientação política e a lei. A proposição ou implementação de mudanças é obtida por meio de um mecanismo de mensagens padronizadas listadas abaixo:

- a) ROEREQ - As mensagens ROEREQ são usadas por um comandante para buscar a implementação, modificação ou cancelamento das ROE por um comandante superior. Elas podem ser originadas por qualquer comandante na cadeia de comando operacional. Cada ROEREQ deve incluir uma explicação do motivo pelo qual a ROE é necessária e as consequências, caso esse ROE não seja aprovada;

- b) ROEAUTH - As mensagens ROEAUTH são usadas pelo comando superior adequado para autorizar ou negar as ROE;
- c) ROEIMP - O comandante usa as mensagens ROEIMP para controlar a aplicação do ROE que o comando superior autorizou. Ela pode ainda conter orientações ou restrições adicionais ou pode negar certa regra que já tenha sido autorizada; e
- d) Amplificação da ROE - Amplificação (AMPN) são instruções contidas em uma mensagem ROEAUTH ou ROEIMP que fornecem informações adicionais e orientações com relação a uma ou mais das medidas de ROE que foram autorizadas (por exemplo: retenção de alguma ROE em algum nível de comando). Os esclarecimentos para as ROE podem ser incluídos nas linhas AMPN dentro de qualquer uma destas mensagens.

Outro importante documento relacionado ao uso das ROE são os Cartões de ROE (*ROE Cards*). Estes cartões são destinados aos militares combatentes no mais baixo nível tático que não possuem a necessidade de conhecer todo o anexo das ROE de uma diretiva ou ordem de operação, em virtude do sigilo deste documento. Deve-se resumir as principais ROE que serão empregadas no seu ambiente da missão em uma linguagem simples, concisa e de fácil entendimento.

Pela metodologia empregada no Manual, quando uma ROE autoriza o uso de força letal, isso não autoriza de pronto o uso do grau máximo desta força. O uso de graus menores de força permitidos por lei deve ser buscado. As táticas para aplicar a força ou utilizar a força não letal variam de acordo com fatores como ambiente, sistemas de armas disponíveis, ameaça presente e a lei aplicável. De acordo com Cole (2009, p. 7), “o emprego tático das ROE aprovadas é questão de julgamento do comandante”, para tal, o mesmo deverá estar preparado e treinado.

O Manual chama a atenção para a realização de treinamento das ROE baseado em cenários com a finalidade de que as ROE sejam compreendidas e aplicadas adequadamente por todas as unidades e membros da Força.

## **5 MARINHA DO BRASIL**

De acordo com a Doutrina Militar Naval (BRASIL, 2017b, p.2-4), “o emprego das FA 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 da Defesa (MinDef) a ativação de órgãos operacionais”, observando-se a subordinação diretamente ao respectivo Comandante da Força, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

Desta maneira, quando se empregando isoladamente a Marinha do Brasil para às destinações constitucionais acima, a sistemática de elaboração das RE dar-se-á da forma que segue abaixo.

### **5.1 Publicações utilizadas na elaboração das RE**

Para a elaboração das RE na Marinha do Brasil (MB), as seguintes publicações da MB devem ser consultadas por aqueles que comporão a célula de planejamento responsável:

- a) Manual de Direito Internacional Aplicado às Operações Navais (EMA 135) – este manual tem como propósito servir como orientação básica aos militares da MB, nas questões envolvendo o Direito Internacional;
- b) Doutrina Militar Naval - DMN (EMA 305) - A DMN estabelece os princípios, conceitos e, de forma ampla, os métodos de emprego em combate, ou em

outras participações não relacionadas à atividade-fim, com o propósito de orientar o planejamento, o preparo e a aplicação do Poder Naval brasileiro. Ela serve de base para a elaboração dos demais documentos doutrinários da MB; e

c) Carta de Instrução sobre Regras de Comportamento Operativo (REC) (ComOpNav n° 008-04) – As REC são diretrizes de conduta operativa para as situações que poderão surgir no cumprimento das tarefas atribuídas a um Comandante de Força ou de unidade isolada. É uma publicação sigilosa.

Na Marinha do Brasil, o Manual de Direito Internacional Aplicado às Operações Navais possui um capítulo dedicado às Regras de Engajamento. Esta publicação comenta sobre os níveis de responsabilidade, os fatores condicionantes, seus elementos fundamentais e aspectos relevantes que condicionam sua formulação. E é ela que chama a atenção para que “desde o tempo de paz, existam documentos definidores de todo o processo de elaborar RE, além de normas que contenham grupos de RE redigidas para possível adoção em situações de crise emanadas do Poder Político” (BRASIL, 2017a, p. 14-5).

## **5.2 Definição de RE**

Segundo o EMA-135:

as RE caracterizam-se como uma série de instruções, que orientam o emprego do Poder Militar, no alcance dos objetivos políticos, estratégicos e operacionais estabelecidos pelas autoridades responsáveis, consentindo, limitando ou proibindo determinados tipos de comportamento e regulando o uso da força. As RE fornecem autorização para ou impõem limites sobre, entre outras coisas, o uso da força, o posicionamento e a postura das forças, e o emprego de certas capacidades específicas (BRASIL, 2017a, p. 14-1).

Desta definição, entende-se que as RE podem ser empregadas nas duas categorias de paradigmas: paradigma da guerra e paradigma da manutenção da ordem.

## **5.3 Responsabilidades dos Níveis de Comando na Elaboração das RE**

A publicação EMA-305 faz a separação em quatro níveis de comando, chamados de níveis de condução da guerra: Político, Estratégico, Operacional e Tático. A mesma publicação ressalta que é de responsabilidade do nível político a aprovação das RE e o seu detalhamento, pelo nível estratégico, de forma que os níveis operacional e tático possam aplicá-la.

O EMA-135 menciona que as RE podem ser elaboradas no nível Estratégico ou Operacional, mas devem ser submetidas a aprovação do nível político. Chama a atenção também para a responsabilidade do nível operacional em estabelecer o sistema de mensagens padronizadas de autorização, implementação e solicitação de RE, que regulamente e permita o necessário dinamismo do processo de elaboração das RE.

A Carta de Instrução sobre Regras de Comportamento Operativo<sup>27</sup>, aqui chamada de REC, é um documento do nível operacional (Comandante de Operações Navais) para o nível tático (Comandantes de Força, de OM e de unidades navais, aeronavais e de fuzileiros navais).

As REC têm como propósito proporcionar uma orientação preestabelecida sobre o uso da força no emprego autorizado de parte Poder Naval. Para tal, o Comandante de Operações Navais (CON) delegou algumas das REC e reteve outras.

#### **5.4 Estrutura da Carta de Instrução sobre Regras de Comportamento Operativo**

As REC possuem dois anexos.

O Anexo A contém uma lista de Regras de Comportamento Operativo dividida em três Apêndices, conforme às diversas situações que podem ocorrer, a saber:

---

<sup>27</sup> Nome dado as RE por este documento.

- a) Apêndice I: REC para tempo de paz – delegadas ao nível tático;
- b) Apêndice II: REC para tempo de paz e período de crise – retidas com o ComOpNav; e
- c) Apêndice III: REC para operações de paz - retidas com o CON.

O Apêndice IV contém os modelos de mensagens padronizadas para solicitação e autorização das REC (SOLREC e AUTREC).

Por último, o Anexo B (Glossário) contém as definições relacionadas, direta ou indiretamente, com o teor das REC.

## **5.5 Sistemática de elaboração das REC**

As REC são um compêndio de RE com numeração específica para cada regra que serão utilizadas como base para o estabelecimento das RE para uma determinada situação, operação ou missão.

Desta forma, dependendo da situação, o CON poderá autorizar as REC, ou os Comandantes subordinados poderão requerer ao Comando superior ou autorizarem, se tiverem delegação para isto. As mensagens padronizadas de SOLREC e AUTREC serão utilizadas para este fim.

O compêndio das REC não faz separação de RE previstas para uso em situação de Conflito Armado de outras situações; a divisão se dá em REC para tempo de paz, período de crise e para operações de paz.

A Matriz de RE prevista na publicação EMA-135 e apresentada no QUADRO 2 poderá ser utilizada para facilitar este processo.

As REC não serão utilizadas caso as Forças ou unidades navais, aeronavais e de fuzileiros navais estejam sob o comando ou controle operativo de um Comando Combinado

ou Conjunto, de outra Força Singular ou de Comando de Força Multinacional. Enquanto assim permanecerem, seguirão as instruções específicas daqueles comandos.

## QUADRO 2

### Matriz de Regra de Engajamento

CÓDIGO RE / DESCRIÇÃO		AUTORIDADE PARA IMPLEMENTAÇÃO				EM VIGOR (data-hora, evento, etc)
		COM. SUPREMO	COMTO	COM. FORÇA COMPONENTE	COM. UNIDADE	
XZ	Uso da força, incluindo letal, na legítima defesa da unidade é permitida.				X	A partir de X
XY	Está autorizado o uso de força não letal ou incapacitante para prender ou deter civis.			X		A partir de X -1
ZX	Autorizadas ações militares cujas baixas acidentais civis estimadas sejam iguais ou superiores a 25 pessoas.	X				Desde já
YZ	Está autorizado o apresamento de qualquer navio mercante suspeito de contribuir com o esforço de guerra de XXX em todo o TO.		X			A partir de X

Fonte: BRASIL, 2017a, p. 14-7.

## **APÊNDICE B – PROPOSTA DE ESTRUTURA DO MANUAL DE RE**

Com base na sugestão apresentada na Conclusão deste trabalho, segue abaixo uma proposta de estrutura do Manual de RE a ser elaborado pelo MD:

CAPÍTULO 1 – Introdução

CAPÍTULO 2 - Definições e Conceitos

CAPÍTULO 3 - Autodefesa

CAPÍTULO 4 - Metodologia de elaboração das RE dentro do SisPECFA

CAPÍTULO 5 - Sistemática de autorização, disseminação e requisição das RE

ANEXO A - Compêndio das RE, organizado por grupos e séries

ANEXO B - Orientações de uso das RE para os ambientes operacionais:

- Aéreo
- Terrestre
- Marítimo
- Cibernético

ANEXO C - Orientações para as tarefas operacionais:

- Garantia dos poderes constitucionais e garantia da lei e da ordem
- Prevenção e combate ao terrorismo
- Ações sob a égide de organismos internacionais
- Operações de Paz
- Evacuação de Não-Combatentes
- Operação de Interdição Marítima
- Assistência Humanitária e Ajuda a Desastres

ANEXO D - Modelos das mensagens padronizadas

ANEXO E - Modelos de cartões de RE

ANEXO F - Modelos de matriz de RE

## ANEXO A - MATRIZ SOBRE A APLICABILIDADE DO DIH

### QUADRO 3

#### Matriz sobre a aplicabilidade do DIH

Actor ∨ Subject -->	Civilian	Organized Armed Group	Military <sup>66</sup>
Civilian	Criminal law	Criminal law	Criminal law
Organized Armed Group <sup>67</sup>	Criminal law	NIAC rules <sup>68</sup>	NIAC rules
Military a/p <sup>69</sup>	Human rights law/ IWA <sup>70</sup>	Human rights law/IWA (but may lead to NIAC)	Human rights law/IWA (but may lead to IAC if not “incident”)
Military o <sup>71</sup>	Human rights law/IHL if not “incident”	NIAC rules	IHL <sup>72</sup> if not “incident”

66 Since this row sets forth the subject or victim of the use of force or detention, the distinction between official acts and accidental or personal acts does not apply.

67 This category refers to civilians engaged in direct participation in hostilities, whether as part of a “continuous combat function” or ad hoc. What is at issue is the difference between a civilian “acting in a private capacity” and civilians carrying out activities directly related to hostilities in the context of an armed conflict.

68 NIAC rules means that the threshold criteria for the existence of a non-international armed conflict must be met. If those criteria are not met, then “peacetime law”, such as (interalia) criminal law will apply.

69 “A/p” indicates the act was committed either accidentally or as a private act, that is not ordered or sanctioned by the government in question. Of course a truly private act, such as acts committed outside of official duty, would relegate these acts to the level of “civilian” and therefore subject to criminal law. What is meant here are acts committed on a military person’s own volition, such as ultra vires exercise of powers or authority.

70 “IWA” stands for “internationally wrongful acts”, meaning the incident would need to be resolved between the governments in question in accordance with the Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts of the International Law Commission.

71 This row covers official State acts, meaning the military personnel were acting under orders of, or their actions were sanctioned by, the government in question.

72 While international humanitarian law would apply de jure, there is the possibility (or, in fact, currently more common practice) of States resolving minor issues involving the inter-state use of force or detention by application of principles or rules of other (international) law or denying that an armed conflict (however limited and short) arose, such as by dismissing the situation as an “incident”. See the main text for further explanation of this.

Fonte: BODDENS HOSANG, 2017, p. 163.

## ANEXO B - ESTRUTURA DO COMPÊNDIO DE ROE DO MANUAL DE SAN REMO

## TABLE OF ROE

This table sets out the ROE Series headings found in the Compendium of ROE to this Handbook. The Compendium of ROE contains the specific ROE to be used for drafting ROE.

## GROUP 10-13: USE OF FORCE IN THE DEFENCE OF SELF AND OTHERS

Series

10	Use of Force in <i>Individual Self-Defence</i>
11	Use of Force in <i>Unit Self-Defence</i>
12	Use of Force for the <i>Protection of Others</i>
13	Use of Force in <i>National Self-Defence</i>
14-13	SPARE

## GROUP 20-29: MISSION ACCOMPLISHMENT

Series

20	Use of Force for <i>Mission Accomplishment</i>
21	<i>Protection of Freedom of Movement of Persons</i>
22	<i>Prevention of Interference with Ships and Aircraft</i>
23	<i>Warning Shots</i>
24	<i>Disabling Fire</i>
25	<i>Search and Detention of Persons</i>
26	<i>Use of Force to Secure the Release of Persons</i>
27	<i>Indirect Fire (Unobserved Indirect Fire and Observed Indirect Fire)</i>
28-29	SPARE

## GROUP 30-39: TARGETING IN ARMED CONFLICT

**Series**

30	Engagement of Military Objectives Including
31	Identification of Targets
32	Neutrals
33-39	SPARE

**GROUP 40-49: OPERATIONS RELATED TO PROTECTION****Series**

40	Use of Force to Protect Property
41	Protection of Vital/Mission Essential/SPARE
42	Inspection, Seizure, and Destruction of
43-49	SPARE

**GROUP 50-59: GEOGRAPHIC POSITIONING****Series**

50	Geographic Positioning of Force Units
51	Ground Reconnaissance
52	Aerial Reconnaissance
53	Relative Positioning of Force Units
54	Exercising in the Presence of a Potential
55	Diversions
56	Use of Obstacles and Barriers
57	Zones
58	Freedom of Navigation
59	SPARE

**GROUP 60-69: WARNINGS, HARASSMENT****Series**

60	Warnings
61	Harassment
62	Shadowing, Surveillance, and M
63	Sensors and Illumination
64-69	SPARE

**GROUP 70-79: CARRYING OF WEAPONS****Series**

70	Authority to Carry Weapons
71-79	SPARE

**GROUP 80-89: LAND MINES, CLUSTER M****Series**

80	Use of Land Mines
81	Use of Cluster Munitions
82	Use of Booby Traps
83-89	SPARE

**GROUP 90-99: MARITIME OPERATIONS****Series**

90	Maritime Law Enforcement
91	Submarine Contacts
92	Naval Mines
93	Boardings

94            *Suppression of Piracy*

95-99        *SPARE*

**GROUP 100-109: AIR OPERATIONS**

**Series**

100           *Use of Air to Surface Munitions*

101           *Use of Air to Sub-surface Munitions*

102           *Air to Air Engagements*

103-109     *SPARE*

**GROUP 110-119: ASSISTANCE TO CIVIL AUTHORITIES**

**Series**

110           *Use of Force In Assistance to Civil Authorities*

111           *Search, Detention and Arrest of Persons*

112           *Treatment of Detained and Arrested Persons*

113-119     *SPARE*

**GROUP 120-129: CROWD AND RIOT CONTROL**

120           *Crowd and Riot Control*

121           *Riot Control Agents*

122           *Riot Control Munitions/Water Cannons*

123-129     *SPARE*

**GROUP 130-139: INFORMATION OPERATIONS**

**Series**

130	<i>Electronic Warfare Measures</i>
131	<i>Computer Network Operations</i>
132	<i>Psychological Operations</i>
133	<i>Military Deception</i>
134-139	<b>SPARE</b>

**GROUP 140-149: OUTER SPACE OPERATIONS**

**Series**

140	Interference With Satellite Communications
141	Neutralization/Destruction of Satellites
142-149	<b>SPARE</b>

**GROUPS 150 PLUS: SPARE**

FIGURA 8: Estrutura do compêndio de ROE  
Fonte: COLE et al, 2009, p. viii a xii.

## ANEXO C - SisPECFA

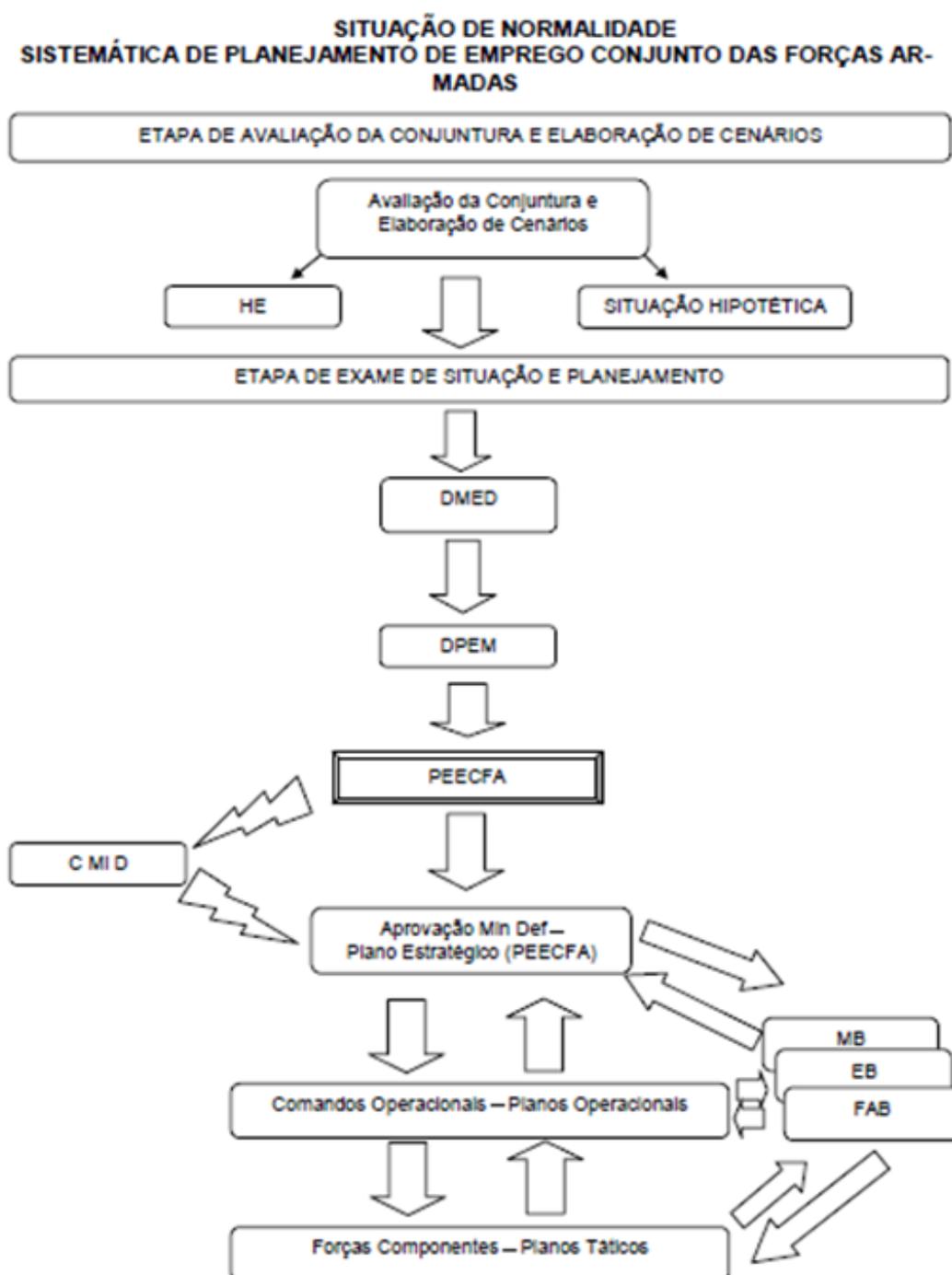


FIGURA 9: SisPECFA em situação de normalidade  
Fonte: BRASIL, 2011a, p. 34.

**SITUAÇÃO DE CRISE, CONFLITO ARMADO OU CONTINGÊNCIA  
SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO DE EMPREGO CONJUNTO DAS  
FORÇAS ARMADAS**

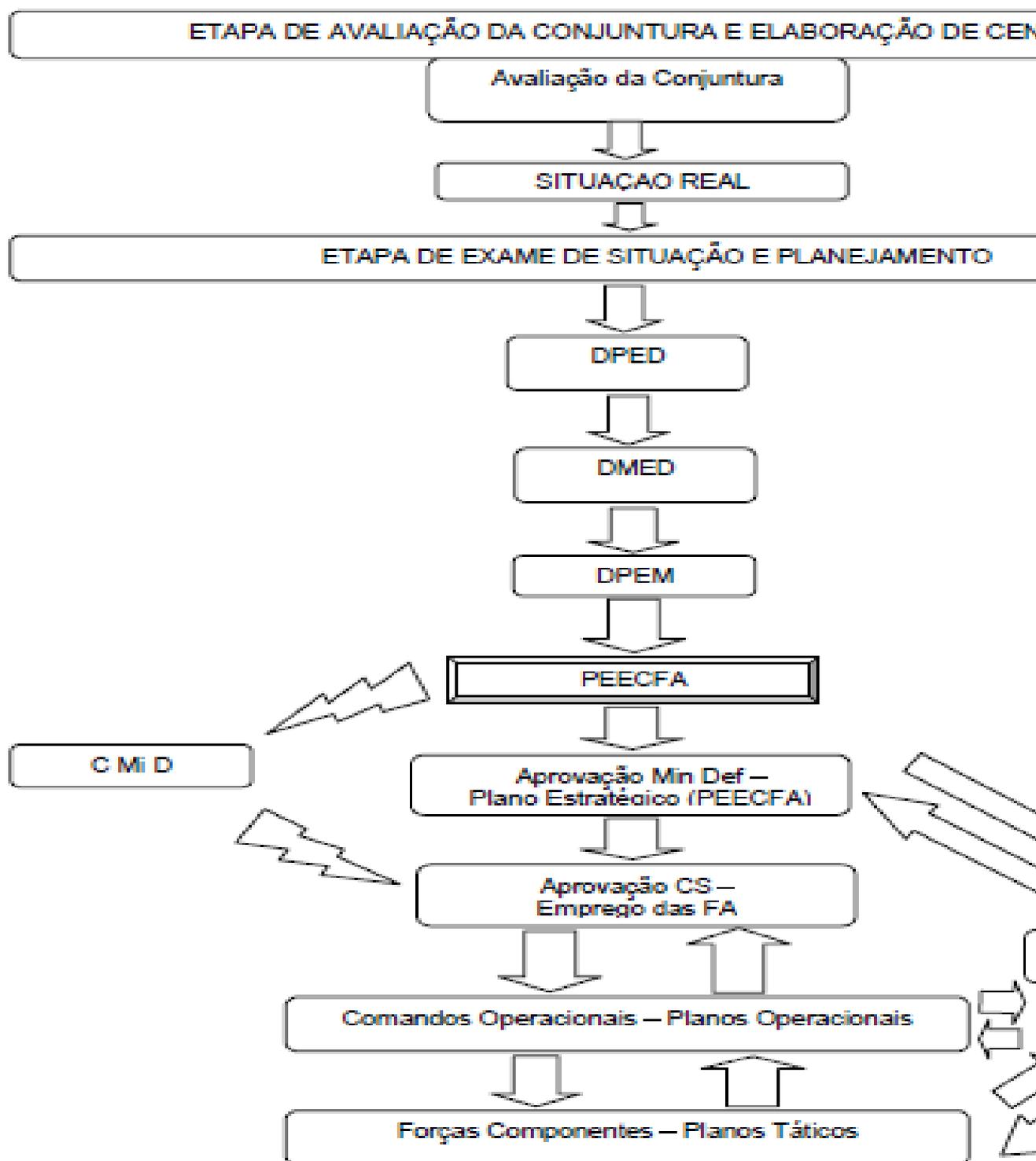


FIGURA 10: SisPECFA em situação de crise, conflito armado ou contingência  
Fonte: BRASIL, 2011a, p. 35.

## ANEXO D - ESTRUTURA DA INSTRUÇÃO CJCSI 3121.01B

### Enclosures:

- A -- Standing Rules of Engagement for US Forces  
Appendix A -- Self-Defense Policies and Procedures
- B -- Maritime Operations  
Appendix A -- Defense of US Nationals and their Property at Sea  
Appendix B -- Recovery of US Government Property at Sea  
Appendix C -- Protection and Disposition of Foreign Nationals in the Control of US Forces
- C -- Air Operations
- D -- Land Operations
- E -- Space Operations  
Appendix A -- Hostile Acts and Hostile Intent Indicators in Space Operations
- F -- Information Operations
- G -- Noncombatant Evacuation Operations
- H -- Counterdrug Support Operations Outside US Territory
- I -- Supplemental Measures  
Appendix A -- General Supplemental Measures  
Appendix B -- Supplemental Measures for Maritime Operations  
Appendix C -- Supplemental Measures for Air Operations  
Appendix D -- Supplemental Measures for Land Operations  
Appendix E -- Supplemental Measures for Space Operations  
Appendix F -- Message Formats and Examples
- J -- Rules of Engagement Process
- K -- ROE References
- L -- Standing Rules for the Use of Force for US Forces
- M -- Maritime Operations Within US Territory
- N -- Land Contingency and Security-Related Operations Within US Territory
- O -- Counterdrug Support Operations Within US Territory
- P -- RUF Message Process
- Q -- RUF References

FIGURA 11: Estrutura da instrução CJCSI 3121.01B

Fonte: KOUBA, 2017, p. 90.