



UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

**WEBERT LEANDRO BARRETO DA SILVA – 1º TEN QOAP SJU**

**O SISTEMA DE AERONAVE REMOTAMENTE PILOTADA NO BRASIL E A  
SITUAÇÃO DA NORMA NECESSÁRIA AO *JUS IN BELLO***

RIO DE JANEIRO

2019





UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

**WEBERT LEANDRO BARRETO DA SILVA – 1º TEN QOAP SJU**

**O SISTEMA DE AERONAVE REMOTAMENTE PILOTADA NO BRASIL E A  
SITUAÇÃO DA NORMA NECESSÁRIA AO *JUS IN BELLO***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade da Força Aérea, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Aeroespaciais.  
ORIENTADOR: Prof. Dr. Ivan Muniz de Mesquita.

RIO DE JANEIRO

2019

## Ficha Catalográfica elaborada pela UNIFA

Silva, Webert Leandro Barreto da.

S586 O sistema de aeronave pilotada no Brasil e a situação da norma necessária ao *Jus in Bello* / Webert Leandro Barreto da Silva. – Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2019. 146 f.: il., enc.

Orientador: Ivan Muniz de Mesquita.

Dissertação (mestrado) – Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, 2019.

Referências: f. 118-127

1. Aeronave remotamente pilotada. 2. Direito internacional dos conflitos armados. 3. Respaldo.  
I. Título. II. Mesquita, Ivan Muniz. III. Universidade da Força Aérea.

CDU: 629.73.072(043)



UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROSPACIAIS

**WEBERT LEANDRO BARRETO DA SILVA**

**O SISTEMA DE AERONAVE REMOTAMENTE PILOTADA NO BRASIL E  
A SITUAÇÃO DA NORMA NECESSÁRIA AO JUS IN BELLUM**

Dissertação aprovada pelos membros da Banca Examinadora, no dia 17 de outubro de 2019, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea.

Brasília, DF, 17 de outubro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. IVAN MUNIZ DE MESQUITA - UNIFA**  
Presidente da Banca Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. FLÁVIO NERI HADMANN JASPER - UNIFA**

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. AFONSO FARIAS DE SOUZA JUNIOR - UNIFA**

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. JULIANO DA SILVA CORTINHAS - UnB**

## DEDICATÓRIA

*Aos meus pais, Lucivalte e Wilma, que, não obstante a distância, me enviaram forças e apoio incondicional para cumprir mais essa missão. Obrigado pelos excelentes Pais e amigos que são para mim.*

## **AGRADECIMENTOS**

A cada passo, a cada nova conquista, a vida na caserna insere na alma de nossos homens valores morais que os acompanham durante toda a jornada e que, na dinâmica do ciclo de nossas vidas, devem ser cultuados e repassados às gerações futuras. Assim foi mais esta etapa vencida, militar por devoção, aluno do Colégio Militar do Recife, que nunca escondeu de ninguém a alegria de vestir o azul.

Agradeço ao Pai Celestial por esta vitória alcançada na minha vida.

Agradeço ao senhor SO SMU Lucivalte, meu pai, meu amigo, meu exemplo. Um homem trabalhador e vitorioso. Obrigado por estar comigo em todas as fases da minha vida e, sobretudo, naqueles dias de papiros incessantes, pelas fortes palavras “calma, guerreiro, você vai chegar lá!” Muito obrigado por seu o meu Pai.

Agradeço a ela, a mulher responsável por eu estar aqui hoje. Pela abnegação e pela vida. Por me mostrar realmente o que é o amor. Senhora Wilma, minha Mãe, obrigado por existir. Obrigado por tudo.

Ao meu irmão Lucivalte Júnior, grato pela disponibilidade sempre fraterna nas leituras e correções gramaticais deste trabalho.

Registro meus agradecimentos ao meu orientador, Cap Mesquita, pelas fiéis e precisas indicações a seguir nessa rota intitulada de Mestrado. E nesse ínterim, agradeço também ao então Maj Int Barreto, quando ainda no CDICA cursado na ESG, mostrou-me novos horizontes acadêmicos a serem descortinados: o mestrado profissional na UNIFA.

À Consultora Substituta da COJAER, Dra. Natália, pela confiança depositada e pelas orientações profissionais a mim trazidas. Ainda, aos Assessores Jurídicos Dra. Luana Fernandes Miranda, Dr. Débora Gemima e Dr. Victor Guimarães, pela sinceridade e ajuda acadêmica nos momentos de escritura deste trabalho.

Aos meus amigos do PPGCA – Turma 2018, meus agradecimentos pelo convívio salutar, sincero e profissional. O respeito e a admiração por vocês granjeados devem-se, em larga medida, ao profundo idealismo e à absoluta pureza de caráter que os caracterizam.

Estou contente pelo dever cumprido e levo em meu coração a certeza da saudade dos amigos que ficam nesses dois anos de Mestrado e o orgulho de pertencer à família Universidade da Força Aérea.

## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo identificar se existe no ordenamento jurídico brasileiro norma que respalde a utilização do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada (RPAS) em conflitos armados. Um dos grandes obstáculos que as Forças beligerantes envolvidas em um conflito encontram é o desrespeito aos princípios disciplinados pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), tendo em vista que, em relação às revoluções de assuntos militares e às preocupações humanitárias e legais atuais, o uso da RPAS tem transformado o modo que se luta nos conflitos modernos. A produção desse trabalho envolveu a análise tanto de estudiosos do tema como de documentos e doutrinas oficiais divulgados pelo Ministério da Defesa, Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO), *International Institute of Humanitarian Law* (IIHL), Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e Força Aérea Brasileira. Nesse sentido, em meio a um período significativo de proliferação dessas aeronaves, impulsionado por governos, militares e outros combatentes, é pertinente que o Brasil tenha regras contrárias a ataques injustificáveis, uma vez que, em conflito armado, a legalidade de qualquer ataque tende a ser avaliada de acordo com o Direito Internacional dos Conflitos Armados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Assim, foi proposto um normativo específico que dê tangibilidade jurídica-normativa ao emprego de RPAS em conflitos armados, fundamentando o DICA como uma argumentação jurídica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada. Direito Internacional dos Conflitos Armados. Respaldo legal.

## **ABSTRACT**

This research aims to identify if there is in the Brazilian legal system a rule that supports the use of the Remotely Piloted Aircraft System (RPAS) in armed conflicts. One of the major obstacles encountered by the belligerent forces involved in a conflict is disrespect for the principles disciplined by International Armed Conflict Law, given that in relation to military revolutions and current humanitarian and legal concerns, the use of RPAS has transformed the way one fights in modern conflicts. The production of this work was based on the analysis of both scholars and official documents and doctrines released by the Ministry of Defense, International Civil Aviation Organization (ICAO), International Institute of Humanitarian Law (IIHL), International Committee of the Red Cross (ICRC) and Brazilian Air Force. In this sense, amid a significant period of proliferation of these aircraft, driven by governments and military, it is pertinent that Brazil has rules against unjustifiable attacks, since in armed conflict, the legality of any attack should be assessed according to international law of armed conflict and international human rights law. So, it will be proposed a specific normative that gives legal-normative tangibility to the use of RPAS in armed conflicts, basing the International Armed Conflict Law as a legal argument.

**KEYWORDS:** Remotely Piloted Aircraft System. International Law of Armed Conflict. Nice backing.

## LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Categoria de aeronave remotamente pilotada empregada pelo DoD (U.S. Department of Defense).

Tabela 2 – Distinção entre civis e combatentes.

Tabela 3 – Distinção entre bens de caráter civil e objetivos militares.

Tabela 4 – Ataques indiscriminados.

Tabela 5 – Proporcionalidade no ataque.

Tabela 6 – Precauções no ataque.

Tabela 7 – Precauções contra os efeitos dos ataques.

Tabela 8 – Princípios gerais sobre a utilização das armas.

Tabela 9 – Respeito pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Tabela 10 – Responsabilidade e reparações.

Tabela 11 – Exemplo de integração de disposição jurídica com a doutrina.

Tabela 12 – Exemplo de integração de disposição jurídica com o ensino.

Tabela 13 – Exemplo de integração de disposição jurídica com o treinamento.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AIC</b>	Circular de Informações Aeronáuticas
<b>ANAC</b>	Agência Nacional de Aviação Civil
<b>CAI</b>	Conflito Armado Internacional
<b>CANI</b>	Conflito Armado Não Internacional
<b>CBA</b>	Código Brasileiro de Aeronáutica
<b>CF</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CGI</b>	Convenção de Genebra I de 1949
<b>CGII</b>	Convenção de Genebra II de 1949
<b>CGIII</b>	Convenção de Genebra III de 1949
<b>CGIV</b>	Convenção de Genebra IV de 1949
<b>CICV</b>	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
<b>COMAER</b>	Comando da Aeronáutica
<b>DCA</b>	Doutrina do Comando da Aeronáutica
<b>DECEA</b>	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
<b>DICA</b>	Direito Internacional dos Conflitos Armados
<b>DOD</b>	Departamento de Defesa Americano
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>END</b>	Estratégia Nacional de Defesa
<b>FAB</b>	Força Aérea Brasileira
<b>H. CP</b>	Convenção para a proteção dos bens culturais em caso de conflitos armados – Haia, 1954.
<b>H. IV</b>	Convenção Relativa às leis e costumes da Guerra Terrestre – Haia, 1907.
<b>H. IV. R</b>	Regulamento relativo às leis e costumes da Guerra Terrestre
<b>ICA</b>	Instrução do Comando da Aeronáutica
<b>ICAO</b>	Organização Internacional da Aviação Civil
<b>ICRC</b>	International Committee of the Red Cross
<b>IIHL</b>	International Institute of Humanitarian Law
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAI</b>	Protocolo Adicional I de 1977 às Convenções de Genebra de 1949
<b>PAII</b>	Protocolo Adicional II de 1977 às Convenções de Genebra de 1949
<b>PND</b>	Política Nacional de Defesa

<b>PUCSP</b>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
<b>RPAS</b>	Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada
<b>SISCEAB</b>	Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro
<b>SOFA</b>	Acordo do Status das Forças
<b>TPIY</b>	Tribunal Penal Internacional para a ex Iugoslávia

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 Problema de Pesquisa e Hipótese .....	20
1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos .....	22
1.3 Metodologia.....	22
<b>2 O SISTEMA DE AERONAVE REMOTAMENTE PILOTADA DENTRO DA ORDEM INTERNACIONAL .....</b>	<b>25</b>
2.1 Do espaço de batalha da guerra moderna e uma tecnologia disruptiva: Sistema de Aeronave Militar Remotamente Pilotada.....	25
2.2 Da breve análise do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada no cenário internacional.....	27
2.3 Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada no cenário brasileiro .....	31
2.3.1 Da síntese do contexto histórico .....	33
2.3.2 Da Regulamentação.....	36
<b>3 DO USO MILITAR DO SISTEMA DE AERONAVE REMOTAMENTE PILOTADA.....</b>	<b>46</b>
3.1 Da característica bélica e de sensoriamento do RPAS .....	46
3.2 Do uso militar em território nacional – tempo de paz.....	49
3.3 Do uso militar em território estrangeiro – tempo de paz .....	54
3.4 Do uso militar em Conflitos Armados.....	58
<b>4. DO DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS COMO ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA.....</b>	<b>62</b>
4.1 A cultura jurídica e a cooperação do DICA.....	62
4.2 Institutos jurídicos próprios do Direito Internacional dos Conflitos Armados .....	64
4.2.1 Dos parâmetros jurídicos dos ataques .....	69
4.3 As origens da aplicação do DICA quanto ao Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada como Armamento .....	71
4.4 Abrangência e aplicação do DICA .....	77
4.4.1 Necessidade Militar .....	82
4.4.2 Princípio da Humanidade.....	83
4.4.3 Princípio da Distinção.....	84
4.4.4 Princípio da Proporcionalidade.....	87
4.4.5 Princípio da Limitação .....	88
4.4.6 Dos tipos de conflitos segundo as normas do DICA.....	89
4.5 Exemplos de enquadramento no DICA quando se usa RPAS em conflitos armados .....	100
<b>5 SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE CLÁUSULAS VEICULADORAS DO USO DE RPAS EM CONFLITOS ARMADOS.....</b>	<b>105</b>

<b>5.1 Da integração das normas do DICA com as normas de utilização de RPAS pela FAB.....</b>	<b>106</b>
<b>5.2 Da viabilidade de regramento interno do tema.....</b>	<b>110</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>118</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>128</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Um sistema de aeronave remotamente pilotada tem transformado o modo que se luta nos conflitos modernos. As mudanças originadas pela tecnologia têm sido muitas e perceptíveis. Novos conhecimentos e novas armas revolucionaram as hostilidades desde tempos imemoriais. Basta pensar na invenção da carruagem, do pó de cânone, do avião ou da bomba nuclear para lembrar como a ciência mudou a paisagem da guerra.

Desde a Declaração de São Petersburgo de 1868, que proibiu o uso de projéteis de menos de 400 gramas, e o art. 23 da IV Convenção de Haia de 1907, que proibiu o emprego de armas envenenadas, a comunidade internacional tentou regular os recentes artifícios usados no embate. De maneira paralela, o moderno Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) tem sido visivelmente desenvolvido em resposta a novos desafios levantados pelos novos armamentos.

À vista disso, a regulamentação de novos meios e métodos de guerra desenvolveu-se em duas premissas básicas nos últimos 150 anos: uma consiste em princípios e regras gerais que se aplicam a todos os meios e métodos de guerra, como resultado do reconhecimento de que o imperativo da humanidade impõe limites à sua escolha e uso; e a segunda consiste em acordos internacionais que proíbem ou limitam o uso de armas específicas – como armas químicas e biológicas, armas incendiárias, minas antipessoais ou munições cluster.

Os princípios gerais e as regras do DICA protegem os combatentes contra armas que causam danos supérfluos ou sofrimento desnecessário, mas também se desenvolveram para proteger os civis dos efeitos das hostilidades. Informado por essas proibições gerais fundamentais, o Direito Internacional dos Conflitos Armados foi projetado para ser flexível o suficiente a fim de se adaptar aos desenvolvimentos tecnológicos, incluindo aqueles que nunca poderiam ter sido antecipados à época.

Não há dúvida de que esse Direito se aplica ao novo armamento e a todas as novas tecnologias utilizadas nas convulsões bélicas. Isso é evidenciado no art. 36 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, segundo o qual, quando uma Alta Parte Contratante estude, desenvolva, adquira ou adote uma nova arma, ou novos meios ou métodos de combate, terá a obrigação de verificar se seu emprego, em certas condições ou em todas as circunstâncias,

estaria proibido pelo presente Protocolo ou por qualquer outra norma de Direito Internacional aplicável a essa Alta Parte Contratante.

A aplicação, porém, de vertentes jurídicas já existentes faz emergir um questionamento sobre a clareza dessas regras às características do novo equipamento, bem como da previsibilidade de impacto para a humanidade.

Nesse aspecto, o uso de um novo sistema de armas em situações de conflito armado está claramente sujeito às regras do DICA. Surge, por conseguinte, uma preocupação jurídica de como e por quem essas inovações serão operadas. E no cenário do campo de batalha, o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada (RPAS)<sup>1</sup> é o exemplo mais evidente de tais novas tecnologias, as quais se constituem como um passo adicional em um contínuo estratégico de longa data para mover soldados cada vez mais longe de seus adversários e da zona de combate real.

Assim sendo, quanto às revoluções de assuntos militares e às preocupações humanitárias e legais atuais, o uso do RPAS aumentou de forma significativa nos últimos anos. Em verdade, ele constitui o recente passo na evolução da história dos aviões de combate, o que significa um grande salto tecnológico na frente dos inimigos e dos próprios combates aéreos.

De acordo com o DICA, não há proibição expressa para o uso de aeronave remotamente pilotada, nem tampouco pode-se considerar essas aeronaves como equipamentos indiscriminados ou pífidos.

O Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada é um grande avanço na aviação que se pode ter observado desde os usos das armas que foram enviadas para lutar na Primeira Guerra Mundial. Em face disso, procura-se com a pesquisa identificar se existem no ordenamento jurídico brasileiro normas específicas que respaldem o emprego desses veículos aéreos em conflitos armados.

Existe uma relação forte e importante entre a lei (particularmente o Direito Internacional dos Conflitos Armados) e a tecnologia. Deveras, lei e RPAS estão

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, perfilhando-se à Instrução do Comando da Aeronáutica 100-40, considerar-se-á RPAS: a aeronave remotamente pilotada, sua estação de pilotagem remota, o enlace de pilotagem e qualquer outro componente, como especificado no seu projeto. Além disso, adotar-se-á nesta pesquisa, em respeito ao vocábulo adotado tecnicamente pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), o termo RPAS (Remotely Piloted Aircraft System – Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada) como sendo a aeronave não tripulada com propósitos beligerantes, equipada com armamentos e voltada para fins bélicos.

intrinsecamente ligados à condução dos conflitos e aos problemas resultantes, o que acarreta uma questão de perspectivas legais a serem exploradas. Em situações complexas e imprevisíveis, a distinção e a proporcionalidade serão enfrentadas com um grau de calor humano e compaixão, porém com obediência aos normativos existentes.

Percorrendo, logo, a legislação brasileira que possa tratar do emprego dessas aeronaves em conflitos armados, intenciona-se estabelecer três pontos de referência na avaliação de uma estrutura normativa: primeiro, tem-se que o propósito de uma lei sempre será a regulamentação do interesse competidor do ser humano que resulta da tecnologia; em segundo lugar, o tema da lei continua a ser o último ator a ser tratado, ou seja, o indivíduo humano ou o próprio estado na vanguarda do direito internacional; por fim, o objetivo da lei deve ser constante, quer dizer, a dignidade da pessoa humana. É essa triangulação da lei entre os três polos que determina a eficiência da estrutura normativa. Nas leis que proibam o uso de algum tipo de armamento, elas não afetam a arma em si. Afetam, verdadeiramente, a capacidade do indivíduo de desenvolver, adquirir, implantar ou usar essas armas.

Em meio, portanto, a um período significativo de proliferação de RPAS, impulsionado por governos, militares e outros combatentes, é pertinente que o Brasil tenha regras contrárias a ataques injustificáveis e use a força militar com a sujeição de rigorosos controles e contrapesos elucidados pelas linhas jurídicas internacionais. Isso porque, se houver um conflito armado, a legalidade de qualquer ataque deverá ser avaliada de acordo com o Direito Internacional dos Conflitos Armados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Alguns termos são usados para o ramo do DICA: direito internacional humanitário, direito da guerra, *Jus in bello*. Neste trabalho, conforme Swinarski (1988), a expressão *Jus in bello* é considerada como parte do direito da guerra pela qual é regido o comportamento do Estado em caso de conflito armado. Compreende a proteção internacional das vítimas dos conflitos – o chamado Direito de Genebra - e limitações de meios e métodos de combate – também conhecido como Direito de Haia.

A saber, *Jus in bello* diz respeito ao direito na guerra, durante a guerra, e corresponde às normas do DICA que objetivam restringir meios e métodos de combate e proteger quem não participa ou não participa mais dos combates. Já o *Jus ad*

bellum refere-se ao direito de ir à guerra, de fazer a guerra, que compõe outro ramo do direito internacional: o direito relativo à manutenção da paz. Aqui a análise recai sobre a licitude do uso da força pelos Estados *uti singuli* (a título singular), e, desde 1945, o assunto se circunscreve à esfera de competência da ONU, que tem a missão de manter a paz no mundo. De qualquer sorte, a independência entre o Jus in bello e o Jus ad bellum é princípio de base do DICA, sem o qual o respeito a este ramo do direito fica bastante fragilizado. Ao Direito Internacional dos Conflitos Armados não cabe julgar quem tem a boa causa no conflito, quem tem as razões mais justas. Uma vez deflagrado o conflito, o DICA deve ser respeitado pelas Partes beligerantes, sem qualquer discriminação, independentemente das razões ou dos motivos que levaram ao combate<sup>2</sup>.

Não obstante as equivalências entre as expressões, nesta pesquisa pretende-se enfatizar os limites do uso da força, dando preferência à terminologia de Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Cabe elucidar que nesta pesquisa considerar-se-á que existem normas atinentes à segurança da navegação aérea em relação a esse novo tipo de equipamento aéreo, posto que não se deve esperar que uma tragédia aérea aconteça para que se normatizem de forma eficiente e nítida as regras da navegação aérea diante desses veículos aéreos não tripulados (ANAC/RBAC-E-94, 2017), (BRASIL, 2010), (BRASIL, 2017), (BRASIL, 2018a), (BRASIL, 2018b), (BRASIL, 2018c).

A partir dos elementos supramencionados, este trabalho divide-se em seis capítulos. No primeiro, o objetivo é apresentar o contexto da pesquisa, delineando o problema enfrentado, os objetivos e a metodologia. Com isso, será possível moldar a relevância da normatização brasileira para o emprego de RPAS em conflitos armados no bojo da temática do Direito Aeronáutico e Aeroespacial, com conexão com as Linhas Estratégia de Emprego e Aplicação do Poder Aeroespacial.

---

<sup>2</sup> Informe extraído dos comentários sobre as Convenções de Genebra de 1949 encontrados na Apostila de Direito Internacional Humanitário, do curso de pós-graduação lato sensu, do Centro Brasileiro de Pesquisa e Estudos Jurídicos, com conteúdo da Dra. Najla Nassif Palma – Promotora da Justiça Militar.

No segundo capítulo, procura-se contextualizar o RPAS dentro da ordem internacional, sintetizando o contexto histórico com ênfase na possibilidade de uso bélico e de sensoriamento<sup>3</sup> dessa tecnologia.

Nesse pensar, em que pese a expressão “Força Aérea Brasileira” ser considerada o “braço armado” da Aeronáutica, e esta, sendo uma Instituição nacional permanente e regular (art. 142, CF/88), registra-se que os termos FAB e Aeronáutica serão usados como sinônimos de Força Armada e o termo COMAER será empregado como sendo a estrutura administrativa que a Aeronáutica utiliza para gerir os seus negócios, no âmbito do Poder Executivo, exercendo a função Defesa (defesa da pátria) conforme determinado pela Constituição em seu art. 142. (JASPER, 2013).

Tal seguimento se faz presente, uma vez que a Força Aérea Brasileira (FAB), segundo o art. 65 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é a parte da Aeronáutica organizada e aparelhada para o cumprimento de sua destinação constitucional, o que se torna o mais importante vetor do Poder Aeroespacial, compondo-se da própria Força Aérea Brasileira, da Aviação Civil, Infraestrutura Aeroespacial, Indústria Aeroespacial, Complexo Científico-Tecnológico Aeroespacial e Recursos Humanos especializados em atividades aeroespaciais (MESQUITA, 2018).

É de se valer, ainda, que para fins deste trabalho, a utilização de RPAS ilustrada aqui será voltada para finalidade militar, em especial no Brasil, pela Aeronáutica.

Avançando ao terceiro capítulo, a intenção é tratar sucintamente do uso militar do RPAS em tempo de paz nos terrenos nacionais e estrangeiros. Nesse escopo, será abordada a questão do aumento da capacidade de emprego desse sistema, a exemplo de ações no campo da Inteligência, Reconhecimento e Vigilância, sem perder a linha jurídica de regulamentação. Além disso, em Operações Conjuntas e Operações de Paz, será abordado o caminho regulatório do uso da aeronave remotamente pilotada.

No quarto capítulo, apresenta-se uma visão clara e objetiva do trato legal do DICA em relação ao Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada. Abordar-se-ão os

---

<sup>3</sup> O termo sensoriamento nesta pesquisa está se referindo ao propósito de Inteligência, Vigilância e Reconhecimento do RPAS.

princípios marcantes desse ramo do Direito Internacional Público, as características do Conflito Armado Internacional (CAI), Conflito Armado Não Internacional (CANI) e outras situações de violência, as noções e parâmetros jurídicos dos ataques realizados nos conflitos e, sobretudo, o respaldo jurídico quando se usam essas aeronaves em sede de armamento.

No quinto capítulo, será analisado o assunto pesquisado diante de uma integração doutrinária possível entre o uso do RPAS em conflitos e o DICA, abordando formas e ideias de inserção nas normas brasileiras do emprego dessas aeronaves. Ato contínuo, como resultado prático, será proposta uma edição de um normativo que dê tangibilidade jurídica-normativa ao emprego do RPAS em conflitos armados, a fim de que se viabilize um regramento interno sobre o tema trabalhado (Apêndice – A).

Na sexto capítulo, seguir-se-á uma condensação da resposta ao problema pontuado como eixo central da pesquisa.

### **1.1 Problema de Pesquisa e Hipótese**

As utilizações do RPAS variam de intenções: vigilância, segurança, sensoriamento remoto. Tudo isso baseado numa navegação que assegurará atingir objetivos em tempo de paz ou em tempo de conflitos.

Não há vedação expressa no DICA quanto ao uso do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada. No entanto, é claro que o uso em conflitos armados de qualquer sistema de armas, incluindo o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada, está sujeito às regras desse ramo do Direito. Isso significa, entre outras coisas, a distinção entre combatentes e civis e entre objetivos militares e objetos civis.

As precauções possíveis para preservar civis e infraestrutura deverão ser tomadas, assim como se deve analisar a suspensão ou cancelamento de um ataque quando se espera que cause danos acidentais a civis ou propriedades civis que sejam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta. Nesse desiderato, não há porque esses Sistemas usem armas proibidas, como agentes químicos, venenosos ou biológicos. Por outro lado, armas que melhorem a precisão

dos ataques e ajudem a evitar ou reduzir perdas acidentais de vidas civis, ferimentos a civis ou danos a bens de natureza civil é, absolutamente, preferível.

Nesse cenário, é importante acrescentar que os ataques por RPAS tendem a fazer uma divisão dos alvos em civis ou combatentes, o que faz surgir uma suposição generalizada e equivocada de que os combatentes são sempre alvos legítimos para o uso da força letal e que qualquer ataque a esses tem um encaixe legal. O RPAS, como qualquer outro armamento, deve ser empregado de acordo com as normas existentes para que esse emprego possa ser feito sem causar problemas jurídicos.

Prosseguindo, então, imperioso se faz frisar que a presunção de mortes e feridos não será descartada, incluindo combatentes e civis inocentes. O guerrear, já nessa etapa de arrojado, será recheado por operações de RPAS nesta lamentável jornada. E como bem frisado por Amitai Etzioni, professor de relações internacionais na Universidade George Washington e autor de *Hot Spots: Política Externa Americana em um Mundo Pós-Humano-Rígido*, “[...] devemos refletir cuidadosamente antes de iniciarmos ou ingressarmos em quaisquer novos conflitos armados, mas nos valermos amplamente dos Veículos Aéreos Não Tripulados, caso isso se faça necessário. Eles são mais facilmente examinados e avaliados e mais moralmente justificados que quaisquer outros meios de combate disponíveis” (tradução livre).<sup>4</sup>

Dessa forma, à vista de amplas questões envolvidas na seara jurídica internacional, é necessário fazer um recorte temático em que uma pergunta buscará ser respondida: Como respaldar juridicamente as operações de combate por meio do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada?

Nesse ínterim, para orientar o estudo e procurar dar resposta ao Problema de Pesquisa, foi definida a seguinte **hipótese**:

---

<sup>4</sup> “we should carefully deliberate before we join or initiate any new armed fights, but draw on drones extensively, if fight we must. They are more easily scrutinized and reviewed, and are more morally justified, than any other means of warfare available”.

**Hipótese:** A fim de melhor se adequar às condicionantes de legitimidade, o Estado Brasileiro necessita legislar sobre o Sistema de Aeronaves Remotamente Pilotadas em conflitos armados.

## **1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos**

O objetivo geral proposto é identificar se existe no ordenamento jurídico brasileiro norma específica que respalde a utilização do Sistema Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados.

Para buscar o entendimento do Objetivo Geral, o estudo será subdividido nos seguintes objetivos específicos:

- 1 – Examinar se o regime normativo brasileiro ampara o uso do RPAS em conflitos armados;
- 2 – Examinar, no cenário internacional, se existe uma norma que ampare o uso de RPAS em conflitos armados;
- 3 – Analisar a aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados quanto ao uso do RPAS;
- 4 – Verificar se o DICA é o instrumento legal mais adequado para respaldar o emprego do RPAS em conflitos armados e, também, em cenário de outras situações de violência.
- 5 – Propor, como produto final, uma Portaria Normativa que dê tangibilidade jurídica-normativa ao emprego de RPAS em conflitos armados.

## **1.3 Metodologia**

Segundo o Manual de orientação e normas para elaboração do Projeto de Pesquisa e do Trabalho de Conclusão de Curso da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP (2017, p. 102), o conjunto de métodos ou caminhos que serão utilizados no processo de busca do conhecimento significa metodologia, e, para definir o método adequado a cada trabalho científico, devem ser respondidas duas perguntas, a saber: Como será possível atingir os objetivos da pesquisa? Quais passos precisarão ser seguidos?

Nesse ínterim, conforme orientação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP (2005), os processos de pesquisa podem ser divididos entre métodos de abordagem (indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo ou dialético) e métodos de procedimento (histórico, estatístico, estruturalista, funcionalista, comparativo ou monográfico/estudo de caso). Assim, ao considerar Gil (2008, p. 8-18), em alinhamento com as definições adotadas pela PUCSP, foi possível depreender que o método de abordagem adotado no presente trabalho foi o hipotético-dedutivo e o método de procedimento utilizado foi o comparativo.

A produção dessa pesquisa envolveu basicamente na análise tanto de estudiosos do tema como de documentos e doutrinas oficiais divulgados pelo Ministério da Defesa, Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO), *International Institute of Humanitarian Law* (IIHL), Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e Força Aérea Brasileira. A partir da narrativa de autores, como Cinelli (2016), Kellenberger (2011), Lópes (2013), Silva e Antônio (2018), Warden (1988) e Pereira (2016), fora obtido acesso a uma visão mais compreensível e clara das circunstâncias e interesses que embasam o emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados.

Enfrentou-se o tema apresentando amplo levantamento sobre as normas do direito brasileiro e internacional sobre RPAS, valendo-se da pesquisa bibliográfica para apresentar uma análise normativa do DICA e de sua disposição em relação às Operações Aéreas. A presente investigação, quanto à natureza, foi classificada como do tipo aplicada, uma vez que gerou conhecimentos para aplicações práticas dirigidas à solução de problemas específicos. Já do ponto de vista dos objetivos, em razão da parca doutrina existente relativa ao RPAS e DICA, a pesquisa foi do tipo exploratória, em que se buscou proporcionar maior familiaridade com um problema por meio de levantamento bibliográfico.

Ao fazer uma análise do emprego das Aeronaves Remotamente Pilotadas, ocorreram visitas técnicas em Unidades Operacionais da Força Aérea Brasileira que atuam com esses veículos, indo até o local e conhecendo a operacionalidade dos sistemas, seja da Aeronave em si, seja do posto de comando em solo. Acerca das visitas, foram divulgados informes sobre as atuações do RPAS e suas respectivas legislações efetivas.

A valer, é fundamental se ater em documentos e doutrinas que formam a espinha dorsal do trabalho. Nesse saber, apoiou-se em documentos oficiais como o *Manual de Normas Internacionales que rigen las operaciones militares* (de 2016 do COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA) e as doutrinas do Comando da Aeronáutica, em que se destaca a Doutrina Básica de 2012 (DCA 1-1).

No que concerne a uma pesquisa científica, necessariamente terá que ser levado em conta a teoria constitucional vigente e os tratados ratificados. A pesquisa analisou os fenômenos sob a ótica das leis existentes, verificando as fontes materiais para poder encontrar a realidade jurídica brasileira relativa à utilização do RPAS em um conflito armado.

Dessa forma, foram levantadas informações nas doutrinas nacionais e internacionais sobre o tema, nos sites de internet, em livros e artigos sobre o tema. Em seguida, fora feita uma análise das informações colhidas sob a ótica das leis existentes, verificando as fontes materiais para poder encontrar a realidade jurídica brasileira relativa à utilização do RPAS em um conflito armado.

## **2 O SISTEMA DE AERONAVE REMOTAMENTE PILOTADA DENTRO DA ORDEM INTERNACIONAL**

Diante da modernidade da guerra, o espaço de batalha surge de circunstâncias mutáveis que tornaram obsoleto o modo tradicional de se lutar. Uma batalha terrestre ou marítima pode ser influenciada por armas e sistemas eletrônicos transportados pelos seus próprios meios. Assim, os Comandantes começam a pensar em termos de espaço aéreo e, também de espectro eletromagnético, além do terreno e do clima.

### **2.1 Do espaço de batalha da guerra moderna e uma tecnologia disruptiva: Sistema de Aeronave Militar Remotamente Pilotada**

Antes do avião, era possivelmente simples estabelecer uma linha de frente e uma força de retaguarda segura. Podiam as forças inimigas fazer uma infiltração ou um movimento lateralizado para se chegar pela retaguarda, no entanto, diverso disso, a única forma de se atingir os alvos atrás das linhas de frente era disparar a artilharia e esperar que o melhor acontecesse.

Com o transporte terrestre motorizado, essa situação melhorou, já que a penetração pesada dos blindados provocava confusão nas áreas de retaguarda. Mas isso não foi suficiente. O uso de aeronaves de combate e de apoio veio a abrir uma gama maior de possibilidades, vez que poderiam atingir áreas atrás das linhas de frente (muito mais distantes da zona real de combate). Tornou-se possível reconhecer o que estava acontecendo nas entranhas do território do inimigo.

Para expulsar os inimigos de suas posições, forças terrestres precisavam avançar e travar combate direto com o inimigo, tendo, portanto, o campo de visão limitado ao nível do solo. Com os meios aéreos, a visão do campo de batalha ficou além do alcance dos olhos do combatente.

Durante a Segunda Guerra Mundial, ataques aéreos combinados com saltos de paraquedas conquistavam áreas até então consideradas seguras. A zona de batalha ficou mais profunda e larga, com garantias menores sobre quais áreas poderiam estar seguras e disponíveis para serem disputadas. Nesse cenário, o espectro eletromagnético (a exemplo de rádio, radar, detecção infravermelha, câmeras, interferências de sinais) passou a fazer parte do campo de batalha.

Um aperfeiçoamento nos sistemas de reconhecimento, os quais se possa conferir o surgimento com o observador militar que transmite via rádio aquilo que ele vê de uma aeronave, tem grande implicação para a tropa em solo. Porém, a mudança da tecnologia alterou essa situação.

Avanços na tecnologia dos sistemas, introdução do GPS (*Global Positioning System*, sistema de posicionamento global) e disponibilidade de equipamentos computacionais foram importantes para a criação do que se conceitua hoje como Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

Sejam eles militares, comerciais, recreativos e demais tipos, esses sistemas não foram criadas do nada. Historicamente, existiam inúmeras tentativas de se fazer veículos aéreos não tripulados para fins militares, como a ideia de usar “controle” orgânico em um míssil (abandonada no início dos anos 1950). Outras tentativas de criação foram mais objetivas, em tempos de Segunda Guerra Mundial: a “bomba voadora” V1, o Dispositivo Beethoven, o Mistel, o AIM-9 (DOUGHERTY, 2019).

Considerando esses meios aéreos como uma inovação tecnológica com características disruptivas, ou seja, que causam uma ruptura com os modelos e tecnologias existentes, eles são na verdade produto final de um processo iniciado com experimentos rudimentares usando alguma tecnologia disponível à época e que depois evoluiu para sistemas aprimorados, na medida em que a tecnologia exigida tinha se tornado disponível.

Como preceitua Dougherty (2019):

Agora que a tecnologia de drones se tornou um campo maduro, é provável que o desenvolvimento de sistemas futuros será (em alguns casos, pelo menos) específico ao campo. Isto não foi possível até que tivesse sido provado que daria para se ganhar dinheiro com o desenvolvimento de novas e melhores tecnologias para drones. Isto é, sem sombra de dúvidas, o caso hoje em dia.

Diante disso, nota-se que essas aeronaves, por se tornar algo cada vez mais comum, estão levantando algumas questões novas, a exemplo de “Que leis precisariam ser promulgadas para regular a operação de máquinas voadoras potencialmente perigosas?”

Assim como se vê em qualquer outra tecnologia, toda a sociedade precisa de tempo para entender e se ajustar. Os costumes sociais e as leis tendem a se

adaptar àquilo que se encontra sendo feito. Nesse caso, às vezes não é possível prever os usos para os quais uma nova tecnologia seria aplicada e, absolutamente, não são todas as tecnologias que resistem às expectativas.

O que fica evidente na atual conjuntura é que o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada abriu novas possibilidades no espaço da batalha moderna (um ambiente complexo e congestionado, sobretudo pela preocupação em distinguir quem é um combatente ou não). Isso porque, o enfrentamento de duas ou mais forças militares uniformizadas com um teatro operacional definido é coisa rara. Mais comum, portanto, são conflitos caracterizados por hostilidades de proporções pequenas envolvendo insurgentes escondidos no meio da população civil, em especial quando não estiverem envolvidos ativamente no combate.

Neste campo de batalha moderno, as informações passaram a ser mais importantes do que nunca. Se um grupo de dissidentes puder ser monitorado constantemente, forças terrestres poderão ter certeza de sua localização e identidade, inclusive com a possibilidade de se fazer uma avaliação rápida e acurada da evolução de uma determinada situação que de outra forma não poderia ser possível.

Armas remotamente controladas não são novidades nos conflitos atuais. A disponibilidade de equipamentos de comunicação e computação possibilitou o surgimento de RPAS. As operações com esse sistema realmente não eram possíveis até recentemente, todavia fica a indagação se essas aeronaves provarão ser suficientemente úteis para criarem um novo setor de atividade.

Sabe-se que há uma disponibilidade desses meios aéreos para diversas aplicações, desde as militares até as científicas. Num começo um tanto modesto, é notado que o RPAS está ganhando capacidade cada vez mais impressionante que poderia fazer com que ele tome o lugar de aeronaves tripuladas em certas aplicações.

## **2.2 Da breve análise do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada no cenário internacional**

Nas palavras de O'Brien (2013), a utilização do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada gerou uma preocupação razoável quanto ao uso do espaço

aéreo por essas aeronaves e pelas demais. Quando se fala de Aeronave Remotamente Pilotada, a ICAO criou o Grupo de Estudos para os Sistemas Aéreos Não Tripulados (*Unmanned Aircraft Systems Study Group – UASSG*) em 2007, com o intuito de se estabelecer nortes jurídicos para o uso desses equipamentos (INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, 2015b).

Em 2016, orientações voltadas para o desenvolvimento e, ainda, para a interação com usuários diversos no espaço aéreo foram estabelecidas pela Organização Internacional (INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, 2016).

Nesse contexto, nota-se que os Estados criaram programas para mesclar a inserção de novos conceitos e regramentos abarcados pela ICAO com o provimento de meios e tecnologias, vez que se preza pela interoperabilidade global. Cita-se, por exemplo, o SESAR da EUROCONTROL na União Europeia, o NEXTGEN da FAA (*Federal Aviation Administration*) nos EUA, o CAAMS (*China's Strategy for Modernizing Air Traffic Management*) da China, o SIRIUS do DECEA (Departamento de Controle do Espaço Aéreo, Brasil), dentre outros atores globais (HABERFELD, 2018).

Durante a Primeira Guerra Mundial, testes com aeronaves remotamente pilotadas já eram colocados em prática. Segundo Jarnot (2012), das origens dessa grande guerra que se originou o primeiro vetor aéreo não tripulado, sob o codinome de Curtiss N-9, por volta do ano de 1918, o que fez iniciar a trajetória das Aeronaves Remotamente Pilotadas.

No decorrer da Segunda Grande Guerra, o uso dessas aeronaves era em pequenas missões e de maneira voltado ao sensoriamento remoto, isso porque a tecnologia de navegação e de geração de imagens à época eram insuficientes quando comparadas à figura do piloto bem treinado e orientado por azimutes de mapas<sup>5</sup> (JARNOT, 2012).

---

<sup>5</sup> The main reason why unmanned aircraft were not employed in World War II for reconnaissance had more to do with the imagery technology and navigation requirements than the aircraft platforms themselves. Cameras in the 1940s required relatively accurate navigation to gain the desired areas of interest and navigation technology of the day could not compete as well as a trained pilot with a map. This changed in the postwar years with the advent of radar mapping, better radio navigation, Loran-type networks, and inertia navigation systems all enabling an unmanned aircraft to fly autonomously to and from the target area with sufficient accuracy. (tradução nossa).

Na visão de O'Connell (2010), esses meios aéreos, em que pese serem inventados durante ou logo após a Segunda Guerra Mundial, ficaram prontos para uso na década de 1950. Dita que o primeiro uso em larga escala do RPAS foi para reconhecimento durante a Guerra do Vietnã e que, na Guerra do Golfo de 1991 e nos conflitos nos Balcãs nos anos 90, os soldados se renderam a um zangão de vigilância desarmado.

No cenário americano, os primeiros Sistemas de Aeronaves Remotamente Pilotadas armadas datam de outubro de 2001, após os ataques terroristas de 11 de setembro (SCHMITT, 2012). A partir de então, os EUA ampliaram seu arsenal de aeronaves remotamente pilotadas armadas.

Valendo dessa linha internacional, segundo O'Brien (2013), houve debates sobre a utilização dos RPAS pelos americanos num pretexto de segurança nacional e segurança pública, sobretudo como amoldar o uso desses equipamentos no espaço aéreo nacional americano (NAS, do inglês *National AirSpace*). Diante disso, o Congresso americano, publicou em 12 de dezembro de 2003 o documento *Vision 100 – The Century of Aviation Reauthorization Act* (Public Law 108-176), o qual evidenciou a necessidade do tratamento desses novos meios aéreos, veja-se: “acomodar um vasto campo de operações de aeronaves, incluindo [...] veículos aéreos não tripulados” (O'BRIEN, 2013, p. 7. Tradução nossa).

Outra prudente ilustração trazida por O'Brien (2013) é que o Congresso Americano, por meio do Public Law 112-95, publicado em 14 de fevereiro de 2012, estabeleceu que a Força Aérea Americana deverá implementar um plano para o provimento da integração dos RPAS no espaço aéreo nacional americano a partir de 2025. O Congresso, portanto, de acordo com a UNITED STATE AMERICAN (2014), dispôs no National Defense Authorization Act for FY09 ser vital o esforço conjunto do Departamento de Defesa americano (DoD) e da Força Aérea Americana para prover o acesso ao espaço aéreo nacional americano aos RPAS em apoio às requisições militares.

Assim, foi implantado em 2016 o regulamento acerca do voo de pequenos RPAS (denominado SUAS, do inglês *Small Unmanned Aircraft Systems*) e aeromodelos no espaço aéreo americano, o *Small Unmanned Aircraft Regulations* (Part 107). No ano seguinte, 2017, a Força Aérea Americana lança a concepção do LAANC (*Low Altitude Authorization and Notification Capability*), com a pretensão de

ter um processamento em tempo real da autorização de acesso ao espaço aéreo requerida pelos operadores de drones<sup>6</sup>.

Noutro giro, a União Europeia, por intermédio da sua agência para o controle do espaço aéreo (EUROCONTROL), passa a estabelecer uma estratégia de implementação dos RPAS nos céus da Europa, de maneira que haja uma interoperabilidade e a harmonização do gerenciamento do tráfego aéreo em escala Pan-europeia (EUROCONTROL, 2015, p. 9).

Como pontua Haberfeld (2018), no âmbito político europeu, a Declaração de Varsóvia estipula como urgente o desenvolvimento das potencialidades dessas aeronaves em suporte à liderança global e à competitividade da UE. Busca, também, estimular a criação de um mecanismo de coordenação entre as diversas agências europeias, incluindo a de defesa, para o estabelecimento de estrutura regulatória que considere as necessidades da indústria e de projetos fundamentais para a integração dos drones.

Como o mercado europeu vem crescendo nessa vertente de meios não tripulados, consoante NADKARIN; SOONE (2018), o Parlamento Europeu, a fim de padronizar as iniciativas nacionais independentes, aprovou uma normatização que objetiva desenvolver o setor de aeronaves remotamente pilotadas e os problemas que estas podem colocar a nível da aviação civil.

Nesse diapasão, ainda no cenário europeu, importa sublinhar que no emprego militar, conforme Brasil (2017b), a França e o Reino Unido são os pilares de condução dos projetos de RPAS militarizados, mesmo sabendo que a Europa possui inúmeras empresas fortes nessa vertente.

Na conjuntura asiática, segundo Pereira (2016), a China estabeleceu em 2016, o Plano "Made In China 2025", o qual identifica o mercado de desenvolvimento de RPAS como o motor essencial da economia chinesa, passando a ser um "setor-chave" para se beneficiar de um financiamento significativo e apoio específico por parte do governo da China para as próximas décadas. Confere-se:

A China tem desenvolvido um dos maiores e mais complexos programas de "drones" no mundo e está se aproximando rapidamente dos Estados Unidos

---

<sup>6</sup> Informe obtido no site [https://www.faa.gov/uas/programs\\_partnerships/data\\_exchange](https://www.faa.gov/uas/programs_partnerships/data_exchange). Acesso em 25 jun. 2019.

na corrida pelo desenvolvimento da tecnologia, redefinindo as condições da concorrência global na área. Este programa inclui um enorme projeto militar-industrial, centros de pesquisa universitários e militar, financiamento, infraestrutura e um número crescente de drones operacionais espalhados por todos os ramos das forças armadas chinesas (PEREIRA, 2016, p.62)

Weinberger (2018), conseqüentemente, retrata que a política americana de exportação de aeronaves remotamente pilotadas armadas favoreceu a venda desses meios aéreos militarizados chineses no Oriente Médio, pois:

A China enfrenta uma baixa competição para a venda desses equipamentos (drones), pois muitos dos países que os produzem estão restritos na venda dessa tecnologia por serem signatários do Regime de Controle da Tecnologia de Mísseis (MTCR) [...], além de submeter as exportações dessa tecnologia a um maior escrutínio do que a China (UNITED STATE AMERICAN, 2017, p.21. Tradução livre).<sup>7</sup>

Nesse cenário, conforme Pereira (2016), na corrida pelo desenvolvimento tecnológico, a China tem desenvolvido um dos maiores e complexos programas de aeronaves remotamente pilotadas e está se aproximando com velocidade dos Estados Unidos, o que faz redefinir as condições de concorrência global na área. Isso acaba incluindo um enorme projeto militar-industrial, centros de pesquisa, financiamento e maior operacionalidade dessas aeronaves nos ramos das forças armadas Chinesas. Assim, a China deposita nesse ramo aéreo uma projeção militar cada vez mais estratégica, gerando impactos significativos na segurança regional asiática nos próximos anos e se tornando um importante elemento na construção da nova balança do poder geopolítico global.

### **2.3 Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada no cenário brasileiro**

A saber, é importante pontuar o que se entende por Aeronave Remotamente Pilotada. No Brasil, a Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 100-40 define como uma “aeronave não tripulada pilotada a partir de uma estação de pilotagem

---

<sup>7</sup> China faces little competition for sale of such systems, as most countries that produce them are restricted in selling the technology as signatories of the Missile Technology Control Regime (MTCR) and/or the Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies (WA), as well as subjecting exports of this technology to greater scrutiny than China.

remota, utilizada com propósitos não recreativos”. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) dita que a “Aeronave Remotamente Pilotada (*Remotely Piloted Aircraft* – RPA) significa a aeronave não tripulada pilotada a partir de uma estação de pilotagem remota com finalidade diversa de recreação” (ANAC/RBAC-E-94, 2017).

Já para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, uma aeronave não tripulada é uma “Aeronave que não transporta um operador humano e é capaz de voar com ou sem controle remoto”<sup>8</sup> e o sistema de aeronave não tripulada é “sistema cujos componentes incluem o necessário equipamento, rede e pessoal para controlar uma aeronave não tripulada”<sup>9</sup> (*DEPARTMENT OF DEFENSE, 331 JOINT PUBLICATION 1-02, DICTIONARY OF MILITARY AND ASSOCIATED TERMS 2010 – AS AMENDED THROUGH 15 JUNE 2015* – tradução nossa).

Importante anotar que diante da significativa proliferação dessas aeronaves, a exemplo de dirigíveis, asas rotativas, asas fixas e outros, exigem uma regulamentação para o seu uso. Todavia o Comando da Aeronáutica não trata nas suas regulamentações das aeronaves totalmente autônomas, por considerar a ausência de intervenção do piloto. Confere-se:

As aeronaves totalmente autônomas não serão objeto de regulamentação e seu voo não será autorizado. Entende-se por aeronave totalmente autônoma aquela que, uma vez iniciado o voo, intencionalmente, não há a possibilidade de intervenção do piloto. Sendo assim, o uso de aeromodelos estará sujeito ao fiel cumprimento da legislação em vigor, com a devida atribuição de responsabilidades do piloto em comando. (BRASIL, 2016)

Muito embora os sistemas de aeronaves remotamente pilotadas tenham se tornados objeto de discussões e debates públicos, esses equipamentos não são inéditos e têm as suas origens delineadas na Primeira Guerra Mundial. Com as mais variadas formas e capacidades inspiradoras, o RPAS dá a impressão de chegada do futuro; porém, nota-se que essas aeronaves são, em verdade, parcelas recentes e avançadas em uma memória secular de embate não tripulado e vigilância dos céus.

---

<sup>8</sup> An aircraft that does not carry a human operator and is capable of flight with or without human remote control.

<sup>9</sup> That system whose components include the necessary equipment, network, and personnel to control an unmanned aircraft.

### 2.3.1 Da síntese do contexto histórico

Dentro Força Aérea Brasileira, os trabalhos relativos ao emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada tiveram início em meados de 2004 e, além de serem usados na área de Inteligência Militar (ISR – *Intelligence, Surveillance, Recon* – Inteligência, Vigilância e Reconhecimento), os sistemas seriam usados também para execução de missões de Controle Aéreo Avançado e Posto de Comunicação no Ar (informação verbal)<sup>10</sup>.

Em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END) foi aprovada pelo Presidente da República, a qual traçava diretrizes estratégicas para a organização da Defesa Brasileira. O documento foi submetido ao Congresso Nacional em 2012, tendo sido aprovada também nesta instância. Entre outras diretrizes para a Força Aérea Brasileira, há uma diretriz que determina avançar nos programas de Aeronaves Remotamente Pilotadas, primeiro de vigilância e depois de combate.

Em 2009, o COMAER aceitou a proposta de cessão temporária, sem ônus, de um Sistema Remotamente pilotado Hermes 450, da empresa Elbit Systems, com o intuito de iniciar operações experimentais com Aeronaves Remotamente Pilotadas em Ações de Reconhecimento Aéreo, Inteligência e Vigilância. A proposta constava de duas aeronaves e uma estação de controle de solo. Nesse mesmo ano, iniciou-se a preparação da área de operação, tendo sido escolhida a Base Aérea de Santa Maria como local de operação dos novos sistemas (informação verbal)<sup>11</sup>.

No ano seguinte, 2010, com vistas a contemplar a logística, o desenvolvimento, a certificação, a doutrina e operação, a segurança de voo, o controle do espaço aéreo, a segurança e proteção das informações, peculiares à operação do RPAS, as primeiras instruções teóricas foram iniciadas, culminando com o primeiro voo de um Sistema Remotamente Pilotado Hermes 450 no dia 03 de março de 2010 (informação verbal)<sup>12</sup>.

Testes diversos foram efetivados com os sistemas em apreço, incluindo deslocamento para aeródromos sem infraestrutura, operações com o Exército

---

<sup>10</sup> Informe divulgado na visita às instalações da fração deslocada do 1º/12º GAV, nas dependências da ALA 12 (Santa Cruz-RJ), em agosto de 2018.

<sup>11</sup> Informe divulgado na visita às instalações da fração deslocada do 1º/12º GAV, nas dependências da ALA 12 (Santa Cruz-RJ), em agosto de 2018.

<sup>12</sup> Informe divulgado na visita às instalações da fração deslocada do 1º/12º GAV, nas dependências da ALA 12 (Santa Cruz-RJ), em agosto de 2018.

Brasileiro, operação em ambiente de selva e operações com aeronaves de combate da Força Aérea Brasileira. Inclui-se até a primeira operação em centros urbanos, que foi o apoio às forças de segurança envolvidas na visita do Presidente Barack Obama ao Brasil (informação verbal)<sup>13</sup>.

Com as observações e adequações feitas pelas primeiras experiências com as Aeronaves Remotamente Pilotadas, deu-se a base para a ativação do 1º/12º Grupo de Aviação, Esquadrão Hórus, primeira Unidade Aérea da FAB a se utilizar de Aeronaves Remotamente Pilotadas para cumprir a sua missão.

O 1º/12º Grupo de Aviação foi criado pela Portaria Reservada Nº 365/GC3, de 8 de abril de 2011, e foi ativado em 29 de abril de 2011, com a missão de capacitar o seu efetivo em Ações de Reconhecimento Aéreo, Controle Aéreo Avançado e Posto de Comunicações no Ar, a fim de contribuir para as ações de emprego da Força Aérea Brasileira – por esta razão, deixa-se de tecer aqui maiores comentários.

Ato contínuo, a Força Aérea Brasileira deu continuidade ao processo de aquisição de um Sistema adicional de Aeronave Remotamente Pilotada, também do tipo RQ-450 Hermes. A cessão de aeronaves por parte da Elbit estendeu-se até o recebimento de novas aeronaves e a unidade já foi empregada em missões reais no ano de 2012. Em março de 2013, o 1º/12º GAV encerrou o processo de recebimento do novo Sistema, denominado de RQ-450WE, que teve as seguintes melhorias agregadas em relação ao 450 cedido pela empresa Elbit: enlace digital de dados criptografados, sensores eletro-ópticos DCoMPASS, radar imageador SAR e rádios de enlace de dados táticos compatível com os sistemas de comunicação utilizados pela Força Aérea Brasileira. Essa aquisição, além de agregar novos sensores, representou um incremento na operacionalidade da unidade, permitindo a capacidade de operação com duas aeronaves simultaneamente, controladas a partir da mesma estação de solo (BRASIL, 2014).

A partir deste recebimento, a Unidade Aérea passou a ser amplamente empregada em operações diversas em áreas urbanas, como a Copa das Confederações e em áreas de fronteira, apoiando forças de segurança pública em ações de combate a ilícitos transnacionais.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

Como parte integrante dos processos de reaparelhamento e modernização da FAB, em maio de 2014, o 1º/12º GAV recebeu em seu acervo o sistema de aeronave remotamente pilotada RQ-900. Além dos recursos já conhecidos do RQ-450, esse novo RPAS é maior, mais robusto e apresentou um ganho significativo em termos de autonomia e transporte de carga útil. (BRASIL/AGÊNCIA FORÇA AÉREA, 2014).

O RQ-900 foi transportado para o Brasil em 16 de maio e empregado, pela primeira vez, em 15 de junho, na Operação Copa do Mundo FIFA 2014 (informação verbal)<sup>14</sup>.

Depois disso, o 1º/12º GAV passou a operar constantemente em operações conjuntas com as demais Forças Armadas e também em operações de apoio à segurança pública, seja na faixa de fronteira ou em centros urbanos. Além de participar da Operação de Segurança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos no Rio de Janeiro, representando um grande esforço e ganho operacional e logístico (BRASIL, 2018).

Alinhados com os eixos estratégicos estabelecidos pela Estratégia Nacional de Defesa, novos documentos de requisitos foram lançados pelo Comando da Aeronáutica, de forma a adequar-se integralmente às diretrizes superiores. Tais normas regulam os procedimentos e responsabilidades necessários para o acesso seguro ao Espaço Aéreo Brasileiro por Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

Segundo Mesquita (2018), a reorganização da Força, sendo a reorganização da indústria nacional de defesa, é o primeiro eixo estruturante da END e a composição dos efetivos das Forças Armadas os dois eixos seguintes. Assim, elucida-se que o Comando da Aeronáutica já deu os primeiros e decisivos passos voltados ao preconizado na END, consoante ao que consta da DCA 11-45, de 2016 – Concepção Estratégica – “Força Aérea 100” e no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2016 – 2041 – Plano do Comando da Aeronáutica (PCA 11-47). Nessa senda, cabe destacar, no âmbito do Comando da Aeronáutica, a Diretriz de Implantação e Operação de Veículos Aéreos Não Tripulados no Espaço Aéreo Brasileiro (DCA 55-36), a Instrução sobre os Sistemas de Aeronaves Remotamente Pilotadas e o acesso ao espaço aéreo brasileiro (ICA 100-40), Circular de

---

<sup>14</sup> Informe divulgado na visita às instalações da fração deslocada do 1º/12º GAV, nas dependências da ALA 12 (Santa Cruz-RJ), em agosto de 2018.

Informações Aeronáuticas sobre Aeronaves Remotamente Pilotadas para uso recreativo (AIC 17/18), Circular de Informações Aeronáuticas sobre Aeronaves Remotamente Pilotadas para uso em proveito dos órgãos ligados aos Governos Federal, Estadual ou Municipal (AIC 23/18) e a Circular de Informações Aeronáuticas sobre Aeronaves Remotamente Pilotadas para uso exclusivo em operações dos Órgãos de Segurança Pública, da Defesa Civil e de fiscalização da Receita Federal (AIC 24/18).

Dessa forma, a Aeronáutica vem buscando a melhor forma de compreender, definir e promover uma integração completa no espaço aéreo desses novos componentes da aviação mundial, sobretudo para mitigar ações desconcertadas entre o homem e a máquina. (BRASIL, 2016).

### 2.3.2 Da Regulamentação

O Decreto 21.713, de 27 de agosto de 1946, o qual promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945, estabelece em seu artigo 8º:

Nenhuma aeronave, capaz de navegar sem piloto, poderá sobrevoar sem piloto o território de um Estado contratante sem autorização especial do citado Estado e de conformidade com os termos da mesma autorização. Cada Estado contratante se compromete a tomar as disposições necessárias para que o vôo sem piloto de tal aeronave nas regiões acessíveis de aeronaves civis seja controlada de modo a evitar todo perigo para as aeronaves civis. (redação original)

O *Global Air Traffic Management Operational Concept* (Doc 9854) diz que um veículo aéreo não tripulado é uma aeronave sem piloto, na acepção do artigo 8º da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, que é pilotado sem um piloto em comando de bordo e é remotamente e totalmente controlado de outro lugar (solo, outra aeronave, espaço) ou programado e totalmente autônomo<sup>15</sup> (tradução livre).

Segundo a CIR328, esse entendimento das aeronaves não tripuladas foi endossado pela 35ª Sessão da Assembleia da ICAO.

---

<sup>15</sup> An unmanned aerial vehicle is a pilotless aircraft, in the sense of Article 8 of the Convention on International Civil Aviation, which is flown without a pilot-in-command on-board and is either remotely and fully controlled from another place (ground, another aircraft, space) or programmed and fully autonomous.

Nesse ínterim, todos os sistemas de aeronaves remotamente pilotadas estão sujeitas às disposições do artigo 8º supramencionado, sendo que as funções e responsabilidades do piloto remoto são essenciais para uma operação segura em razão da interação que poderá ocorrer com aeronaves civis e com o sistema de gerenciamento de tráfego aéreo.

A premissa por trás da norma regulatória e os meios pelos quais os Estados contratantes poderão conceder autorizações especiais é que esse RPAS atenderá aos requisitos mínimos necessários para operar com segurança ao lado de aeronaves tripuladas. O piloto remoto, quer dizer, remotamente localizado, com as responsabilidades fundamentais do piloto no comando, é um elemento crítico para alcançar esse status.

Sabe-se que a regulamentação dessas aeronaves tem como meta alcançar e manter o mais alto nível de segurança possível. Ora, isso significa garantir a segurança de qualquer outro usuário do espaço aéreo, bem como a segurança de pessoas e propriedades no solo. Passar a analisar e identificar as semelhanças e diferenças entre aeronaves tripuladas e não tripuladas é o primeiro passo para o desenvolvimento do quadro regulamentar, proporcionando um nível mínimo de segurança para a integração do RPAS no espaço aéreo não segregado.

É de se pontuar que as normas reguladoras para essas aeronaves, em tese, já existem, na medida em que são aeronaves e, como tal, grandes porções do quadro regulamentar aplicável às aeronaves tripuladas são diretamente aplicáveis aqui. Em verdade, todo esforço deve ser feito entre os Estados contratantes para coletar dados de maneira coordenada e compartilhá-los abertamente para agilizar o desenvolvimento de padrões legais de uso do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

As aeronaves que operam sem piloto a bordo apresentam uma grande variedade de riscos para o sistema de aviação militar e civil. Nesse desiderato, o termo "gerenciamento de segurança" inclui dois conceitos-chave. O primeiro é o conceito de um programa de segurança do Estado, que é um conjunto integrado de regulamentos e atividades que visam melhorar a segurança; o segundo, é o conceito de um sistema de gerenciamento de segurança, que é uma abordagem sistemática para gerenciar a segurança, estruturas organizacionais necessárias,

responsabilidades, políticas e procedimentos (CIR328, INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION).

Aquele programa de segurança do Estado vem para incluir regras de segurança, desenvolvimento e supervisão de políticas. Nesse conceito, a regulamentação de segurança é baseada em uma análise abrangente do sistema de aviação do Estado. Políticas de segurança são desenvolvidas com base em informações de segurança, identificação de perigos e de segurança, incluindo a gestão de riscos, enquanto a supervisão da segurança está focada no acompanhamento eficaz de elementos críticos da função de supervisão da segurança, incluindo as áreas de preocupações de segurança e riscos significativos de segurança mais elevados. À medida que os operadores introduzem o RPAS em operação, o Estado deve apoiar a análise do efeito potencial sobre a segurança do sistema de navegação aérea, a segurança da própria aeronave e de terceiros. Também deve determinar qual o papel, se houver, "do nível equivalente de segurança" e "dos meios aceitáveis de conformidade" (INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, 2011).

Já quando fala de gerenciamento de segurança, os operadores e prestadores de serviços são responsáveis por estabelecer esta coordenação, de maneira que a introdução segura das aeronaves remotamente pilotadas no sistema de aviação ficará sob a responsabilidade do Estado, em conformidade com suas normas de Operação de Aeronaves, Serviços de Tráfego Aéreo e Aeródromos e Operações (INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, 2011).

Nota-se, portanto, que, nas operações com aeronaves remotamente pilotadas, a obrigatoriedade de cumprir regulamentos é essencial, os quais se perfazem pela premissa da Segurança, em que a possibilidade de danos a pessoas ou a materiais é reduzida e mantida em um nível aceitável, por meio de um processo contínuo de identificação de perigos e gerenciamento de riscos de segurança.

Nesse cenário, importa aduzir que as Aeronaves Remotamente Pilotadas podem ser classificadas em categorias. A tabela abaixo ilustra a categoria de aeronave remotamente pilotada empregada pelo DoD (*U.S. Department of Defense*). Confere-se:

Tabela 1 - Categoria de aeronave remotamente pilotada empregada pelo DoD (U.S. Department of Defense)

Categoria de ARP	Peso Máximo decolagem (Lb)	Altitude Normal de Operação (ft)	Speed (Kts)	Modelo de ARP
CATEGORIA I	0 - 20	< 1200 AGL	100	<u>Raven</u> (RQ-11) WASP
CATEGORIA II	21 - 55	< 3500 AGL	< 250	<u>ScanEagle</u>
CATEGORIA III	< 1320	< FL 180		Shadow (RQ-7B) Tier II / STUAS <b>Hermes RQ-450</b>
CATEGORIA IV	> 1320		> FL 180	Qualquer velocidade
CATEGORIA V				

Fonte: UNITED STATE AMERICAN, 2017b.

As aeronaves da FAB podem ser classificadas como categorias III (Hermes 450) e IV (Hermes 900), sendo esta última a que se mostrou mais adequada aos perfis de missão utilizados pela Força Aérea Brasileira e também em ambiente naval, devido ao seu elevado raio de alcance, ampliado pelo controle satelital. O Hermes 450 mostra-se mais adequado aos perfis de missão de uma Força Terrestre, podendo ser empregado nos níveis Brigada<sup>16</sup> e Divisão<sup>17</sup> (informação verbal)<sup>18</sup>.

Caminhando na busca da regulamentação para o tema trabalhado, importa aduzir que atos normativos da administração ou atos administrativos normativos são a expressão do poder regulamentador. É importante saber o real significado desse poder, pois não é exercício legislativo. Ele consiste na aplicação da lei de ofício aos

<sup>16</sup> De acordo com o Manual de Campanha – Brigadas de Infantaria (C 7-30), Brigada é a grande unidade básica de combinação de armas, integrada por unidades de combate, de apoio ao combate e de apoio administrativo, com capacidade de atuar independentemente e de durar na ação. É uma organização, ao mesmo tempo, tática e administrativa, podendo ser enquadrada por uma divisão de exército ou por outro grande comando superior.

<sup>17</sup> De acordo com o Manual de Campanha – A Divisão de Exército (C 61-100), a Divisão de Exército é um grande comando operacional da força terrestre, constituído de um número variável de brigadas, não necessariamente idênticas, e por tropas divisionárias, que compreendem unidades de combate, de apoio ao combate e de apoio logístico. A Divisão coordena o emprego das brigadas que a integram e, quando necessário, as reforça com meios ou com fogos, para intervir no combate ou prolongar-lhe a ação. Normalmente, não constitui elo na cadeia de apoio logístico. Ela opera, normalmente, sob o controle direto de um exército de campanha. Eventualmente, pode atuar diretamente subordinada a escalões superiores ao exército de campanha, operando independentemente ou constituindo-se em base para a criação de um exército de campanha. Nesses casos, é elo na cadeia de apoio logístico entre as brigadas que a integram e o escalão superior que a apoia, devendo, para tanto, receber os meios julgados necessários.

<sup>18</sup> Informe divulgado na visita às instalações da fração deslocada do 1º/12º GAV, nas dependências da ALA 12 (Santa Cruz-RJ), em agosto de 2018

casos concretos visando à satisfação dos interesses públicos. O administrador público é um aplicador da lei (sem lide e sem necessidade de provocação externa). Assim, o poder regulamentar consiste na prerrogativa conferida ao Chefe do Executivo para editar normas complementares à lei, com vistas à sua fiel execução.

Doutrinariamente, admitem-se dois tipos de regulamentos: o executivo e o independente (ou autônomo). O regulamento executivo complementa a lei, sendo expedido, como diz o art. 84, IV, para a “fiel execução das leis”, não podendo estabelecer normas “contra ou ultra legem”. O regulamento executivo não pode inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações. Essa restrição ao regulamento executivo decorre do próprio princípio da legalidade, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.

O regulamento autônomo, por seu turno, inova na ordem jurídica, não se limitando a complementar matéria disciplinada em lei.

No direito brasileiro, a CF/88 limitou consideravelmente o poder regulamentar e, antes da EC 32, não haveria espaço para os regulamentos autônomos. Na Constituição de 67, outorgava-se competência ao Presidente da República para dispor sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração federal. Tratava-se, segundo Di Pietro (2009), de hipótese de regulamento autônomo, única admitida no ordenamento da época.

A atual CF/88, antes da Emenda Constitucional 32, só reconhece ao Presidente da República competência para “dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei”. Assim, exigindo-se lei prévia, o Presidente só poderia expedir regulamentos executivos (para fiel execução dessa lei anterior). Ocorre que com a EC 32, de 2001, volta, segundo Di Pietro (2009), uma hipótese de decreto autônomo, tendo em vista a alteração do art. 84, VI, da CF, que agora confere ao Presidente competência para, mediante decreto, dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Diz, ainda, que essa é a única hipótese de decreto autônomo com fundamento constitucional. Ressalvada essa hipótese, só existe o regulamento de execução, hierarquicamente subordinado a uma lei prévia, sendo ato de competência privativa do chefe do Executivo.

Os outros órgãos do poder executivo, como Ministérios e outros órgãos de nível inferior, podem praticar atos normativos, como portarias, resoluções, circulares, instruções, porém nenhum deles pode ter caráter regulamentar, tendo em vista a competência indelegável do chefe do Executivo para editá-los. Daí porque esses atos só são válidos se dispuserem sobre aspectos exclusivamente técnicos ou operacionais e sem conteúdo inovador, ou se limitarem seus efeitos ao âmbito interno da Administração, como forma de instruir os subordinados sobre a forma de cumprir as leis e regulamentos. Esses órgãos administrativos não podem estabelecer normas inovadoras da ordem jurídica, pois isso é privativo do legislador, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade, não podendo igualmente regulamentar diretamente as leis, porquanto essa é competência privativa do chefe do Poder Executivo.

Nesse particular, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo emitiu legislação que normatiza a utilização de Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada no espaço aéreo brasileiro. Este documento é a ICA 100-40, o qual regula a utilização desses sistemas no Brasil, em consonância com resoluções da ICAO. Impede destacar que essa Instrução não pode inovar na ordem jurídica, ou seja, não pode criar direitos, nem obrigações - tem caráter meramente regulamentar.

O RPAS, quando voando em espaço aéreo civil, segue a ICA 100-40. Para iniciar as operações, é realizado um Acordo Operacional com o Órgão de Tráfego Aéreo responsável pela região em que ocorrerá a operação. Em operações militares, esses sistemas militares seguem normas específicas de coordenação e segurança não ficando atreladas à norma civil.

Além disso, o DECEA, com a finalidade de regulamentar os procedimentos e responsabilidades necessários para o acesso ao espaço aéreo brasileiro por aeronaves remotamente pilotadas, emitiu três Circulares de Informações Aeronáuticas (AIC 17/18, AIC 23/18 e AIC 24/18) de observância obrigatória e de aplicação aos operadores que pretendam voar no espaço aéreo brasileiro, utilizando aeronaves sem tripulação, pilotadas de forma remota.

De fato, é de competência do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), Órgão Central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), legislar acerca dos procedimentos para o acesso ao espaço aéreo,

cabendo aos demais Órgãos Reguladores o trato do assunto dentro de sua área de atuação.

Ao percorrer a Constituição Federal de 1988, o art. 22, X, traz o seguinte: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;”

Noutro giro, ao analisar o Código Brasileiro de Aeronáutica – Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – há previsão, em diversos artigos, da competência do Ministério da Aeronáutica, hoje Comando da Aeronáutica (COMAER), em orientar, coordenar, controlar e fiscalizar a navegação aérea, o tráfego aéreo, a infra-estrutura aeronáutica, a aeronave, a tripulação e os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao vôo, por força do disposto no Art. 19 da Lei Complementar nº 97/1999, destacando-se: Art. 2º, Art. 12, Art. 15, Art. 25, em especial os incisos II e III; e o Art. 478.

Tendo como norte o art. 15 supradito, sublinhe-se sua redação:

Por questão de segurança da navegação aérea ou por interesse público, é facultado fixar zonas em que se proíbe ou restringe o tráfego aéreo, estabelecer rotas de entrada ou saída, suspender total ou parcialmente o tráfego, assim como o uso de determinada aeronave, ou a realização de certos serviços aéreos.

A Lei n.º 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), repassou algumas competências do COMAER previstas no CBA para esta Agência. Porém, é de se destacar que a pretensa lei preservou a competência da União (COMAER) para o controle do espaço aéreo brasileiro e outras disposições, notadamente, em seu art. 8º, inciso XI, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVIII e XXIX, parágrafos 2º, 3º, 5º e 6º. Veja-se:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

[...]

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

[...]

XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

XXII - aprovar os planos diretores dos aeroportos

XXIII - (revogado);

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

[...]

XXVI – homologar, registrar e cadastrar os aeródromos;

[...]

XXVIII - fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego;

XXIX – expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeródromos;

[...]

§ 2º A ANAC observará as prerrogativas específicas da Autoridade Aeronáutica, atribuídas ao Comandante da Aeronáutica, devendo ser previamente consultada sobre a edição de normas e procedimentos de controle do espaço aéreo que tenham repercussão econômica ou operacional na prestação de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

§ 3º Quando se tratar de aeródromo compartilhado, de aeródromo de interesse militar ou de aeródromo administrado pelo Comando da Aeronáutica, o exercício das competências previstas nos incisos XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVIII e XXIX do caput deste artigo, dar-se-á em conjunto com o Comando da Aeronáutica.

[...]

§ 5º Sem prejuízo do disposto no inciso XI do caput deste artigo, a autorização para o transporte de explosivo e material bélico em aeronaves civis que partam ou se destinem a aeródromo brasileiro ou com sobrevoos do território nacional é de competência do Comando da Aeronáutica.

§ 6º Para os efeitos previstos nesta Lei, o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro será explorado diretamente pela União, por intermédio do Comando da Aeronáutica, ou por entidade a quem ele delegar.

Nesse escopo, vale destacar o Decreto nº 6.834/2009, o qual aprova a estrutura regimental do COMAER, tratando do DECEA como Órgão Central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, cuja competência, por meio da Portaria nº 913/GC3, de 21 de setembro de 2009, é planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas ao controle do espaço aéreo, à proteção ao voo, ao serviço de busca e salvamento e às telecomunicações do Comando da Aeronáutica, bem como prover os meios necessários para o gerenciamento e controle do espaço aéreo e o serviço de navegação aérea, de modo seguro e eficiente, conforme estabelecido nas normas nacionais e nos acordos e tratados internacionais de que o Brasil seja parte.

Portanto, ao ver a definição prevista na ICA 100-40, aeronave é “qualquer aparelho que possa sustentar-se na atmosfera a partir de reações do ar que não

sejam as reações do ar contra a superfície da terra". Dessa forma, ao RPAS devem ser aplicadas as regras específicas de uso e acesso ao espaço aéreo brasileiro.

Diante da conjuntura atual do sistema de aeronave remotamente pilotada e a confrontação com as normas legais, encontra-se em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.318/2017, de autoria do Deputado Federal Luiz Couto (PT/PB), que "Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre a responsabilidade civil de operadores de aeronaves não tripuladas".

O Projeto de Lei em questão pretende incluir o art. 287-A no Código Brasileiro de Aeronáutica, com a seguinte redação: "Art. 287-A. O disposto nesse Título, referente à responsabilidade civil, aplica-se integralmente aos pilotos remotos de aeronaves não tripuladas.

Em verdade, o objetivo do aludido Projeto de Lei é fazer com que todos os dispositivos previstos ao longo do Título VIII, do Código Brasileiro de Aeronáutica - que cuida da responsabilidade civil em sete capítulos, relativos à responsabilidade contratual, por danos em serviços aéreos gratuitos, para com terceiros na superfície, por abalroamento, do construtor aeronáutico e das entidades de infraestrutura aeronáutica, da garantia da responsabilidade e no transporte aéreo internacional -, apliquem-se integralmente aos pilotos remotos de aeronaves não tripuladas, conferindo, doravante, conforme sua justificação, maior segurança jurídica às pessoas que forem "prejudicadas de alguma forma pelo uso indevido ou inapropriado de aeronaves como essas".

O desenvolvimento do quadro regulamentar completo para os veículos aéreos remotamente pilotados será um esforço demorado. À medida que indivíduos e tecnologias individuais atingem a maturidade, o RPAS pertinente será adotado. Prevê-se que este será um processo evolutivo com acréscimos graduais. A ICAO (CIR328) atesta que material de orientação não vinculante é fornecido para uso pelos Estados que enfrentam operações com RPAS.

Não obstante os tipos e tamanhos diversos das aeronaves remotamente pilotadas, aquilo que as diferencia é o seu propósito de uso. Com o intuito de permitir um acesso ao espaço aéreo de forma segura, como instrumento de controle e reconhecimento, as regras legais colacionadas neste trabalho merecem respeito e obediência.

Em sentido outro, no campo de ferramenta bélica e em conflitos armados, as exigências legais serão diversas, no entanto calcadas em um ramo do Direito Internacional Público chamado de Direito Internacional dos Conflitos Armados.

A combinação das disposições hoje existente no COMAER e as do DICA nos conduz a uma única exegese possível, que pode ser cindida em duas premissas básicas: 1) a Aeronave Remotamente Pilotada está sendo usada com fim belígero, tornando-se um instrumento bélico; e 2) o DICA é a norma legal, de origem convencional e consuetudinária<sup>19</sup>, que objetiva restringir meios e métodos de combate e proteger quem não participa, ou não participa mais das hostilidades.

Não restam dúvidas de que se trata de uma questão jurídica imbricada à própria situação de evolução tecnológica da sociedade, de modo que se evidencia o fato do ordenamento jurídico atualmente vigente não se amoldar a essa evolução com exatidão e suficiência.

Faz-se necessário delimitar o que efetivamente se procura resolver. Para isso, parece ser plausível entender que, agora, não se trata de uma análise sob um cenário específico de regularidade/normalidade institucional. Nesse momento, se está diante de situação relacionada à defesa do espaço aéreo nacional, situações essas com incidência de normatização especializada. Em verdade, os regulamentos supracitados, ainda que digam respeito ao espaço aéreo nacional (de atuação protetiva exclusiva do Comando da Aeronáutica), decerto não contém conceituações e regras que guardam interesse em relação aos conflitos armados.

---

<sup>19</sup> O Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945, que promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas, define o direito consuetudinário como uma prática geral aceita como de direito. De se considerar que a norma de direito consuetudinário requer que estejam presentes dois elementos: a prática dos Estados e a sua convicção de que essa prática é obrigatória, proibida ou autorizada, de acordo com uma regra de direito (*opinio juris sive necessitatis*),

### **3 DO USO MILITAR DO SISTEMA DE AERONAVE REMOTAMENTE PILOTADA**

De se considerar que o aumento das capacidades operacionais que faz mitigar a exposição de pessoas quando se fala de cumprimento de ações perigosas, repetitivas e cansativas, é a grande motivação para o emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

Nesse aspecto, o RPAS se efetivou como ferramenta essencial para as operações militares, posto que oportuna o aumento das capacidades de emprego, a fim de fazer frente aos novos impasses do emprego da Força em tempo de normalidade institucional ou conflitos armados.

#### **3.1 Da característica bélica e de sensoriamento do RPAS**

Uma produtora ilustração está no fato da característica bélica e de sensoriamento desses veículos aéreos, uma vez que, além do propósito de Inteligência, Vigilância e Reconhecimento, existe a possibilidade de emprego dessas aeronaves na defesa e combate, sendo um instrumento eficaz para conduzir valores essenciais do novo modelo de guerra rápida e cirúrgica.

Oportuno revelar que as aeronaves remotamente pilotadas conseguiram um espaço operacional voltado para inúmeras atividades, tais como: monitoramento de região costeira (GONÇALVES; HENRIQUES, 2015); operação de busca e resgate (CHAVES, 2013); vigilância de fronteiras (ANDRADE, 2013); agricultura de precisão (ZARCO-TEJADA et al., 2014); controle de florestas (DASH et al., 2017); monitoramento ambiental (JÚNIOR; CÔRTEZ; FERREIRA, 2014); incêndios florestais (DANTAS, 2014); topografia (JAMES et al., 2017) e (AGÜERA-VEGA; CARVAJAL-RAMÍREZ; MARTÍNEZCARRICONDO, 2017); fotogrametria (FILHO; MITISHITA; KERSTING, 2017), (LIMA et al., 2017), (AGÜERA-VEGA; CARVAJAL-RAMÍREZ; MARTÍNEZCARRICONDO, 2016), (COLOMINA; MOLINA, 2014) e (MITISHITA et al., 2014); e navegação (LIMA; KUX; SHIGUEMORI, 2018), entre outras.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Informe divulgado na visita ao Instituto de Estudos Avançados do Comando da Aeronáutica, em São José dos Campos – SP, em agosto de 2018.

A FAB utiliza suas aeronaves para função ISTAR (Inteligência, Vigilância Reconhecimento e Aquisição de Alvos), bem como Controle Aéreo Avançado, vetorando ataques de aeronaves de combate tripuladas e também como repetidoras de sistemas de comunicação, ampliando o alcance de linha de visada das comunicações táticas.

Efetivamente, o RPAS vem sendo utilizado para operações interagências, a exemplo da operação Ágata, que visa ao combate de ilícitos nas faixas de fronteira do Brasil. Nos grandes eventos tem sido utilizado para acompanhamento de comitivas, segurança de Chefes de Estado e permanente vigilância de áreas sensíveis.

Muito oportuno elucidar, também, que o uso do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada nas esferas táticas e estratégicas é observado no monitoramento sistemático da Região Amazônica. É notória a riqueza da Amazônia para o mundo que a deixa alvo de atividades ilícitas de naturezas diversas, como desmatamento, biopirataria, tráfico de drogas e armas. Com a identificação e mapeamento de pistas clandestinas e de voos de baixa altura objetivando o reconhecimento do tráfico, as ações das aeronaves em apreço representam um potencial positivo para as questões de defesa nacional e de proteção do meio ambiente (SILVA, 2013).

Assim, importante externar o exemplo de RPAS armados no México, controlados pelos EUA (LÓPES, 2013):

O Pentágono começou a adotar, sistematicamente, *aeronaves remotamente pilotadas* sobre os céus do México, em março de 2011, com a intenção de reunir informações para apoiar as agências policiais mexicanas. Isso se deu a partir da assinatura formal, em reunião na Casa Branca, em 3 de março, pelos presidentes Felipe Calderón e Barack Obama, para acordar a continuidade dos vôos de vigilância. As ações são realizadas por aeronaves remotamente pilotadas Global Hawk, o mesmo utilizado para espionagem na guerra no Afeganistão, com algumas aeronaves voando a 10.000 metros e invisíveis a partir do solo. O objetivo dessas aeronaves é acompanhar os movimentos dos suspeitos envolvidos no tráfico de drogas até o momento, a fim de localizar e desmantelar suas redes (tradução nossa)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> El Pentágono comenzó adespregar de forma sistemática, drones armados sobre los cielos de México en el mes de marzo del 2011, con la intención de recoger información de inteligencia en apoyo a las agencias policiales mexicanas, a partir de la firma formal, en la reunión en la Casa Blanca del 3 de marzo por el Presidente Felipe Calderón y su homólogo norteamericano Barack Obama, del acuerdo para continuar los vuelos de vigilancia. Los vuelos son realizados por los *drones*, aviones no tripulados Global Hawk -los mismos que se utilizan para el espionaje en la guerra de Afganistán-, unos aparatos que vuelan a más de 10.000 metros de altitud y que son

Noutro giro, essas aeronaves representam uma introdução de novas tecnologias e formas de se interagir com um cenário de conflito armado. Elas adentram na natureza de armamento controlado à distância e mediados por interfaces manuais e gráficas, conhecidos por *Stand-off Weapons*. Entende ser a base da operação do RPAS a atuação conjunta e simultânea de setores operacionais em dinâmicas rápidas e pontuais – característica marcante da doutrina Shock and Awe: rapidez e reconhecimento (ALBERTS; HAYES, 2003).

Em verdade, o que se tem é um armamento acoplado à Aeronave Remotamente Pilotada, ensejando, assim, uma tecnologia bélica. Ora, em uma ação desse sistema, a identificação positiva do alvo é fundamental, posto que se torna uma razoável evidência de determinação do objetivo militar legítimo (OAKLEY, 2009).

Nesse desiderato, o uso desse meio aéreo armado fica caracterizado, sobretudo, por duas premissas: a prevenção de baixas e mortes não se torna vil quando comparada à incursão de Pelotões de Forças Especiais e aeronaves tripuladas para bombardeio, situações essas que, indubitavelmente, ocasionará uma diminuição humana concreta e esperada; e as operações RPAS possuem a capacidade de sobrevoos durante horas, o que possibilita de forma mais cautelosa e fidedigna a seleção de alvos a serem abatidos.

Não diferente foi o discurso do Presidente do CICV na 34ª Mesa Redonda sobre Temas Atuais do DICA, veja-se:

Um dos principais argumentos para investir em tais novas tecnologias é que eles salvam vidas de soldados. Outro argumento é que os RPAS, em particular, também aumentaram as possibilidades de vigilância aérea em tempo real, permitindo assim que os beligerantes realizassem seus ataques mais precisamente contra objetivos militares e assim reduzissem as vítimas civis e os danos a objetos civis - ou seja, no ataque. (tradução livre)<sup>22</sup>

---

invisibles desde tierra. El objetivo de los *drones* seguir al minuto los movimientos de los sospechosos implicados en el narcotráfico con el fin de localizar y dismantelar sus redes.

<sup>22</sup> One of the main arguments to invest in such new technologies is that they save lives of soldiers. Another argument is that drones, in particular, have also enhanced real-time aerial surveillance possibilities, thereby allowing belligerents to carry out their attacks more precisely against military objectives and thus reduce civilian casualties and damage to civilian objects – in other words to exercise greater precaution in attack

Dessa maneira, diante de uma situação beligerante, a principal tarefa do RPAS para obter sucesso é justamente a possibilidade fática de distinguir civis de combatentes. Isso porque os insurgentes fazem dos civis escudos humanos para não serem atacados e, quando querem atacar, revelam-se combatentes – é o que o DICA chama de “porta-giratória” de proteção (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016, p. 167).

Na ótica militar, pontua-se que a importância estratégica dessas aeronaves se destaca na medida em que a força não seja capaz de obter a superioridade aérea em um conflito, o que ocasionará uma não exposição de pilotos ao perigo inimigo. (MILESKI, 2007).

Nesse ponto cabe uma observação para fins de registro: segundo o General italiano da arma de Artilharia/Engenharia, Giulio Douhet, a Defesa Nacional somente poderia ser assegurada por uma Força Aérea dimensionada e com capacidade de, em caso de guerra, conquistar e manter o domínio do ar.

Quer dizer, o patamar de relevância da atuação do RPAS está intimamente ombreado com a doutrina de Douhet (1988), em que o domínio do ar significaria vencer e, ser derrotado no ar; ser vencido e obrigado a aceitar qualquer condição que o inimigo queira impor.

Assim sendo, denota-se que o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada passa a contemplar duas linhas de aplicações: uma, no sentido tradicional de ferramenta de reconhecimento e controle; e outra, na vertente da defesa e do combate.

### **3.2 Do uso militar em território nacional – tempo de paz**

Tendo como base legal as legislações já mencionadas e traçadas neste trabalho, o RPAS ocupa um lugar fático no espaço aéreo brasileiro. É identificado, navegado e controlado pelos órgãos de gerenciamento de tráfego aéreo e possui seu emprego condicionado a padrões regulamentares taxados pelo CBA, pelas normas do DECEA e, se for o caso, pelas instruções da ANAC.

Como multiplicadores do poder militar aeroespacial, esses veículos podem oferecer aos Comandantes um rol exemplificativo de novas possibilidades de

atuação, gerando um leque de vantagens operacionais, qual seja, a principal, a superioridade aérea.

Aqui insta registrar que o Poder Militar Aeroespacial é a parte integrante do Poder Aeroespacial que compreende a Força Aérea, suas bases e suas estruturas de comando e controle, logísticas e administrativas, bem como as forças cedidas pelos poderes naval e militar terrestre e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão do Poder Militar Aeroespacial e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade militar aeroespacial (MD51-M-04).

Seguindo essa vertente e considerando a revolução da Força Aérea com o RPAS, muito oportuno destacar que a ideia de Poder Aeroespacial decorre, como não poderia deixar de ser, do aparecimento da “máquina que voa” (SANTOS, 1989, p. 15).

Em verdade, o segmento espacial abrange os componentes do Poder Aeroespacial que fazem uso do ambiente situado além da atmosfera terrestre, incrementando os efeitos das ações aéreas e de superfície, por intermédio da exploração do ambiente cósmico (DCA 1-1/2012, p. 27).

Resgatando, todavia, o objeto da superioridade aérea buscada pela inserção operacional do RPAS, Seversky (1950) já dizia que o domínio do ar seria uma condição necessária, mas não suficiente, quer para vencer, quer para resistir – buscar sempre a supremacia aérea. Nessa mesma linha, Douhet (1988) tinha como premissa básica o domínio do ar como fator determinante da vitória.

Em consequência, no que tange aos efeitos alcançados pelo RPAS, é motivador dizer que o ganho na liberdade de ação militar, a melhora seletiva de imagens e pontos e a dissuasão contribuem para a integração de todos os instrumentos aeroespaciais (bases, sistemas de defesa, aeronaves, satélites) de que dispõe uma Nação, acionados pela vontade nacional, para a conquista dos objetivos político-estratégicos (ALMEIDA, 2006).

Atualmente, o RPAS pode ser utilizado em diversos tipos de missões, atividades e cenários. Em tempo de paz ou conflito, destacam-se, dentre outras, as aplicações militares<sup>23</sup> típicas para esse sistema: Inteligência, Reconhecimento, Vigilância e Aquisição de Alvos em ambiente terrestre ou marítimo (ISTAR); Controle

---

<sup>23</sup> Informe divulgado na visita às instalações da fração deslocada do 1º/12º GAV, nas dependências da ALA 12 (Santa Cruz-RJ), em agosto de 2018.

Aéreo Avançado e Ajuste de Fogos para o tiro de artilharia; Avaliação de Danos de Batalha (BDA); Ataque, Supressão de Defesas (SEAD) e até mesmo Apoio Aéreo Aproximado (Close Air Support – CAS); Guerra Eletrônica, envolvendo Inteligência Eletrônica (ELINT) nas funções COMINT e SIGINT e também Interferência Eletrônica; Relay de Comunicações, funcionando como uma repetidora de comunicações em pleno ar; Patrulha Marítima podendo detectar e identificar alvos no oceano; e Apoio à busca e salvamento.

Ainda tem-se que algumas missões podem ser cumpridas pelo RPAS em substituição às aeronaves convencionais, sendo plenamente justificadas e vantajosas devido às características de grande autonomia e persistência (permanece por horas e até dias sobre a área de interesse) permitindo avaliar comportamentos e ter informações significativas em tempo real; de baixo custo de aquisição e operação se comparado com sistemas tripulados na mesma missão; de capacidade multi-missão (dependendo da configuração de sensores, a aeronave pode realizar mais de uma missão simultaneamente); de não oferecer riscos para a tripulação durante o voo, sendo mais adequadas para missões perigosas, cansativas e monótonas (por isso podem voar mais próximo ao alvo, se necessário, facilitando o reconhecimento e não expondo a tripulação; de reduzida carga de trabalho por ser automatizado (boa parte da pilotagem é feita por comandos por meio de um simples mouse); e de pouso e decolagem automáticos<sup>24</sup>.

Nas operações conjuntas, um dos grandes préstimos é a aquisição de alvos em tempo real. As aeronaves não tripuladas podem permanecer continuamente sobre a área de avanço das tropas amigas, permitindo antever a aproximação de ameaças, inclusive camufladas. Assim, é possível montar um mapa de situação em tempo real. Outro ponto é que facilitam o processo de Comando e Controle servindo de ponte de comunicações.

As operações conjuntas, interagências ou mesmo independentes, cada vez mais, dependerão de sistemas espaciais, inclusive o RPAS. As áreas de comando e controle, navegação, vigilância, comunicações, inteligência, meteorologia, entre outras aplicações, são essenciais para o sucesso dessas operações. Em paralelo, a Força Aérea, que já conta com pessoal especializado na área de desenvolvimento

---

<sup>24</sup> Informe divulgado na visita às instalações da fração deslocada do 1º/12º GAV, nas dependências da ALA 12 (Santa Cruz-RJ), em agosto de 2018

tecnológico, está capacitando militares e civis na área operacional, responsáveis por empregar os meios espaciais que serão colocados em operação, atendendo às diretrizes estabelecidas nos documentos do Ministério da Defesa, e ainda dos acordos técnicos-operacionais com outros órgãos governamentais (BRASIL, 2018).

Nesse desiderato, quando se fala em Operações Militares Conjuntas e o emprego do RPAS, as Regras de Engajamento é que irão reger as linhas de ação dos militares. Segundo o INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW (2009), elas são emitidas por autoridades militares competentes e contribuem no delineamento das circunstâncias e limitações que as forças podem ser empregadas, a fim de alcançar seus objetivos.

De fato, pode-se ter uma variedade de formas dessas Regras nas doutrinas militares, o que inclui implementação e execução de ordens, de planos operacionais ou ações diretas. Não importando qual seja sua forma, elas orientam sobre autorizações e limites, posicionamento e emprego das Forças e sobre o emprego de certas capacidades específicas – tudo isso no tocante ao uso da força.

É importante salientar que as Regras de Engajamento não são empregadas para alocar missões ou tarefas, nem tampouco para emitir instruções táticas. As missões e as tarefas são dadas mediante as Ordens de Operação ou demais instrumentos congêneres de ordem e controle.

As Regras em apreço, em alguns países, têm natureza jurídica de doutrinas militares para as Forças Armadas. Em outros, possuem natureza de ordem legal, de acordo com o Direito Nacional. Sendo assim, importa destacar as quatro linhas de ação que diz o Manual de Sanremo sobre quais as leis e políticas a serem aplicadas com as Regras de Engajamento, emitido pelo Instituto Internacional de Direito Humanitário, em novembro de 2009:

1. Direito Internacional: a realização de operações militares em nível internacional está regida pelo Direito Internacional, o que inclui o Direito Internacional dos Conflitos Armados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os países e indivíduos estão obrigados a cumprir esses regramentos, sendo obrigação do país doutrinar suas Forças para esse cumprimento que vão impactar nas operações. Entre outras, está incluso o respeito às Leis de Genebra e de Haia, com o preceito delineado em tratados e convenções de acordo com cada país.
2. Lei Nacional: as Forças Armadas de cada país devem cumprir suas leis nacionais, a exemplo da existência de leis pátrias de certos países que podem restringir a capacidade de suas Forças para

emprego – força letal – para proteção de outros ou de defesa da propriedade. Dessa maneira, alguns países podem emitir restrições ou ampliar instruções para complementar as Regras de Engajamento nas operações multinacionais (em verdade, essas restrições ou ampliações devem ser compartilhadas com as demais partes envolvidas). Vale assegurar que o Comando Operacional deve estar ciente dessas alterações, de modo que possam empregar suas Forças de forma eficiente e efetiva.

3. Política Nacional de Defesa: Ao entender que os países podem ter posições legais diferentes sobre certos temas, o planejamento e a realização de Operações Militares devem ser traçadas considerando as diferentes posições da Política Nacional. Algumas operações, seja em nível internacional ou nacional, poderiam não ter alinhamento com as intenções da Política Nacional, caso seja de forma geral ou com uma operação específica. Por exemplo, alguns países em certas circunstâncias podem limitar os níveis de permissão dos danos circunstanciais ou colaterais a níveis muito abaixo dos aceitos pelo Direito Internacional, enquanto que outros países podem não permitir que suas Forças levem a cabo atividades relacionadas com a aplicação de sua lei nacional. Em operações multinacionais, é necessário identificar e monitorar o intento político no planejamento e no desempenho das operações.

4. Operações Multinacionais: Nessas operações, os países participantes devem operar de acordo com as disposições das Regras de Engajamento aceitas. As diferenças políticas e legais podem conduzir a diferentes Regras entre os membros de uma força e outra. Essas diferentes normas podem ser uma fonte de embate na realização da operação. Os problemas surgidos, por ventura, serão resolvidos por negociações entre os Comandos responsáveis. Da mesma forma que se existir, de fato, diferenças irreconciliáveis nas Regras de Engajamento, elas deverão ser repassadas aos membros das Forças, na medida do possível.

Diante desse cenário, um ponto importante é que o RPAS permite a difusão de informação em tempo real. Assim, é muito importante que haja uma linguagem padronizada entre os envolvidos na operação. Uma das grandes lições é que há uma grande necessidade de presença de elementos de ligação e coordenação nas estações de controle. Isso é necessário para harmonizar a linguagem e entender o que deve ser buscado, uma vez que a utilização de elementos de ligação das agências apoiadas, traz um grande incremento à operação. Logo, os elementos de ligação são peças-chave. O uso de mapas e sistemas de localização padronizados também é essencial para o sucesso das operações. Apreendeu-se isso em operações que envolvem participantes de agências como a Polícia Federal brasileira cujos modos de operação e linguagem são totalmente diferentes do usualmente utilizado pelas Forças Armadas. Nessas experiências, atuando em conjunto com a

Polícia Federal brasileira, foi possível direcionar equipes táticas no solo, em tempo real, permitindo várias ações em flagrante (informação verbal)<sup>25</sup>.

### **3.3 Do uso militar em território estrangeiro – tempo de paz**

Tendo em vista os procedimentos de vigilância dos países ocidentais pelo RPAS, o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas anunciou no final de 2012 que pretendia realmente começar a usar essa tecnologia em operações de manutenção da paz (REPORT..., 2012).

Sabe-se que, em virtude de ações sensíveis do RPAS realizadas nos conflitos do Afeganistão e Paquistão, a ONU observou que essas aeronaves usadas pelas forças de paz seriam essencialmente “câmeras voadoras para melhorar a consciência situacional” (BLYTH, 2013).

Em ambientes operacionais complexos, a busca por uma abordagem eficaz e mais próxima da realidade situacional torna-se evidente, sobretudo com a possibilidade de geração de imagens de alta qualidade. O uso do RPAS faz gerar, em tempo real, uma melhora da consciência circunstancial das Forças de Paz.

Como exemplo, pode-se considerar o seguinte cenário: um ataque a uma localidade a poucos quilômetros da Base da ONU está sendo relatado, todavia a única maneira de avaliar a situação é movendo as tropas para a área, o que poderia levar horas. Com o RPAS, levaria apenas alguns minutos da chegada de um relatório, em razão da análise em tempo real das imagens geradas.

Isso, portanto, levaria o Comandante da Operação a ter um leque maior de estratégias operacionais, não obstante alguns doutrinadores defenderem que em um ambiente típico de manutenção da paz, onde pequenos incidentes violentos ocorrem com frequência, a conscientização em tempo real pode sobrecarregar os tomadores de decisão para determinar se devem ou não participar - em comparação com situações com menos informações disponíveis, em que erros podem ser justificados por ambientes transparentes ou confusos. O escopo ampliado da estratégia e as escolhas produzidas por uma consciência situacional mais detalhada exigirão processos de tomada de decisão mais abrangentes, afetando as responsabilidades dos militares em atividade (KARLSRUD; ROSÉN, 2013).

---

<sup>25</sup> Informe divulgado na visita às instalações da fração deslocada do 1º/12º GAV, nas dependências da ALA 12 (Santa Cruz-RJ), em agosto de 2018.

Como exposto em linhas acima, o RPAS é regido por diferentes normativos. Explica-se: esse sistema, em primeira análise, está sujeito às normas de segurança estabelecidas pelas autoridades militares para o uso seguro dentro de suas áreas nacionais; noutro giro, há leis internacionais de conflitos armados, com ressalvas e regras de engajamento, que regem como as Forças operam dentro de um determinado teatro de operação. Nesse campo, isso pode ser mais complicado pelas leis nacionais do país em que operam e pelas ressalvas nacionais das forças de coalizão.

Das ideias entoadas pelos teóricos do poder aeroespacial – de acordo com os estudos de Philippini (2011) –, Douhet (1988) prega a ideia de ausência de limites físicos para a aviação e coloca em questão a eficácia das guerras terrestre e marítima face à nova arma, mais sofisticada e capaz de alterar as características das guerras, uma vez que os confrontos não estariam mais restritos aos campos de batalha; e Mitchell, conforme Santos (1989), ensina que a máquina aérea deu nova configuração ao sistema de combate devido a sua capacidade de ir diretamente aos centros vitais do inimigo e neutralizá-los ou destruí-los, de modo a gerar resultados mais rápidos.

Nas operações de paz das Nações Unidas, os princípios doutrinários de consentimento, universalidade, imparcialidade, participação voluntária, comando e controle nas mãos da ONU e os acordos com o país-anfitrião passam a fazer parte de missões integradas num cenário multidimensional.

Para o Brasil, a presença operacional do RPAS numa operação internacional representa a projeção do seu Poder Aeroespacial em uma dimensão caracterizada pela flexibilidade, aplicação, alcance e impacto eficazes. Nesse desiderato, o uso desse poder aeroespacial nas missões de paz compreende suporte à operação humanitária, transporte aéreo de tropas e equipamentos, força de proteção, segurança dos aeródromos, ações de reconhecimento e vigilância, além das operações psicológicas de comando e controle, de inteligência, de mobilização e de força de proteção, sendo que seu emprego varia conforme a atividade de paz e segurança desenvolvida (PHILIPPINI, 2011).

Outra produtora ilustração a ditar é a essencialidade de estruturar a Defesa Nacional Brasileira de modo compatível com a estrutura político-estratégica do País, a fim de preservar a soberania, os interesses nacionais e, em especial, o objetivo

Nacional de Defesa de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais (BRASIL, 2012).

Além disso, a BRASIL (2012) destaca como possível o emprego das Forças Armadas em determinada situação/situações ou área/áreas de interesse estratégico para a defesa nacional:

Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de organismos multilaterais da região. O Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, e de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária.

Interessante notar que o emprego do RPAS nessas operações exige obediência a um regramento especial. Para isso, necessário se faz dissecar, em apertada síntese, sobre as operações de apoio à paz.

Essas Operações englobam todas as operações com funções múltiplas conduzidas de maneira imparcial, normalmente por Estados ou Organizações Internacionais ou Regionais (Organização das Nações Unidas – ONU, União Europeia – EU, Organização para a União Africana – OUA ou Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN), em que participam Forças Armadas e organismos diplomáticos e humanitários, com o objetivo de fazer um acordo político ou outro objetivo específico (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

Nesse cenário, o respaldo jurídico que as ações com RPAS devem seguir está alinhado, em especial, aos seguintes normativos: DICA, Direitos Humanos, Direito Interno do Estado que cede o contingente, Direito Interno do Estado onde se realiza a missão de paz, Mandato atribuído à Operação de paz e Acordos do Status das Forças (SOFA).

O DICA se aplica às Operações de Paz quando dois ou mais Estados recorrem às Forças Armadas ou quando são produzidos enfrentamentos prolongados entre Forças Armadas e um ou mais grupos armados (ou entre esses

grupos). Nesse caso, ou os contingentes são partes do conflito, ou eles apoiam uma parte do conflito.

Os Direitos Humanos são formados por princípios, pelos quais as pessoas recebem proteção ou benefícios pelo Estado por mero fato de serem seres humanos. A promoção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais é divulgada e respeitada por todos os órgãos civis e militares que participem de uma Operação de Paz, conforme ditado no preâmbulo da Carta da ONU.

Sobre o Direito interno do Estado que cede o contingente, tem-se que, em geral, o Estado deve conduzir suas operações em conformidade com as obrigações jurídicas internacionais e nacionais. Isso abarca o direito consuetudinário dos conflitos armados e os direitos humanos. As Forças Armadas estão alinhadas pelo direito disciplinar e penal de seu Estado de origem.

Quando se traduz o Direito interno do Estado anfitrião, a relação entre o Anfitrião e os que cedem contingente deve ser estabelecida por um acordo conhecido como Acordo do Status das Forças (SOFA), em que se define que por meio de implementações legais o “Estado anfitrião reconhece que o país que contribuirá com tropas terá jurisdição criminal e disciplinar exclusiva sobre todos os militares do seu contingente em atuação no país estrangeiro.” (REBELO, 2009). Ou seja, as leis locais do país onde está ocorrendo a Missão de Paz não serão válidas para os militares – o país pode exercer a jurisdição penal sobre o seu militar.

Outras disposições que, normalmente, são incluídas no SOFA, referem-se aos direitos e obrigações do pessoal militar que participa de cada missão, incluídas as imunidades e os privilégios, os impostos, o porte de arma e as normas aduaneiras.

Dito isso, importa acrescentar, ainda, que o Mandato dessas Operações está contido em uma resolução do Conselho de Segurança da ONU. Em alguns casos, o mandato pode definir em um acordo de paz firmado pelas partes no conflito armado (a exemplo do Acordo Marco Geral para a paz da ex Iugoslávia) ou pode ser emitido por uma organização regional. Na prática, o Mandato se aplica por meio de uma Ordem Operacional do Chefe militar da Operação de Paz, juntamente com as Regras de Engajamento (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

Sublinhe-se, também, que durante uma Operação de apoio à paz é possível que se empregue as Forças Armadas na tarefa de manter a lei e a ordem, em

virtude da ausência de autoridade civil no local. Nesses casos, manter a segurança e a ordem pública, prevenir e detectar delitos e prestar assistência tornam-se as responsabilidades básicas das tropas.

Nesse contexto, caso haja a necessidade de empregar o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada, não há como fugir dos parâmetros legais supramencionados. Os normativos elencados anteriormente serão respeitados, contudo uma observação se faz pertinente: ao controlar efetivamente um território, o direito de Ocupação<sup>26</sup>, taxado pelo DICA, norteará essas operações para fazer cumprir a lei.

### **3.4 Do uso militar em Conflitos Armados**

Nos assuntos militares, os sistemas bélicos remotos estão causando um profundo impacto no campo de batalha. Caracterizam-se tais instrumentos por uma noção de multiplicação de força, em que se busca fazer mais com menos soldados e fazer com que o combatente atue de maneira mais eficaz no teatro operacional, o que reduz o risco e evita desastres.

O RPAS, como apontado neste trabalho, possui uma característica de vetor bélico e outra de sensoriamento. A partir do momento em que se acopla um armamento na aeronave, ela passa a ser considerada uma arma de guerra, um objetivo militar legítimo e, indubitavelmente, um desígnio que deve respeito às regras do Direito Internacional dos Conflitos Armados.

A ideia que se entende é que, em conflitos armados, o RPAS funciona como uma verdadeira plataforma de força, em que as potencialidades que essa tecnologia pode desencadear geram preocupação humanitária a todos envolvidos num conflito.

---

<sup>26</sup> O princípio básico do direito da Ocupação é que ela não afeta a soberania. De fato, perde-se o controle do território, mas o arcabouço jurídico do território continua. Assim, a finalidade da ocupação é preservar os direitos administrativos e manter uma normalidade social para a população. A Ocupação tem um caráter temporário e os direitos e obrigações da Potência ocupante são transitórios. Essa Potência administrará o território em benefício da população local, garantindo a vida e a ordem pública, preservando sua própria segurança. A Potência ocupante não pode exercer sua autoridade em favor dos seus interesses, exceto os interesses militares e de segurança ou os dos seus habitantes. Ademais, não podem utilizar os bens do território ocupado em benefício próprio (Convenção relativa às leis e costumes da guerra terrestre – Haia IV, de 1907; IV Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949; Protocolo Adicional I e II às Convenções de Genebra, de 1977; Convenção de Haia para a Proteção de bens culturais em caso de conflitos armados, 1954).

No Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada, as decisões numa ação militar são pautadas na segmentação, verificação, engajamento e avaliação de danos colaterais. Todavia toda e qualquer conduta deve ser feita corretamente.

O RPAS usado em conflitos está sujeito, antes mesmo de ser introduzido, à verificação por parte das Autoridades Legais para garantir o alinhamento às leis internacionais que tratam de conflitos armados. Diante do surgimento das operações com RPAS, o DICA não foi omissivo nessas inflexões, justamente por conter disposição sobre o desenvolvimento tecnológico, incluindo aqueles que nunca poderiam ter sido antecipados à época de suas Convenções. Isso é explicitamente reconhecido no artigo 36 do Protocolo Adicional I, segundo o qual, no estudo, desenvolvimento ou adoção de uma nova arma ou método de guerra, os Estados têm a obrigação de determinar se o seu emprego, em algumas ou em todas as circunstâncias, é proibido pelo direito internacional que lhes é aplicável.

As implicações legais do desenvolvimento desses meios aéreos letais é tema atual e instigante para a comunidade internacional e, por extensão, para a nacional. Todo esse conjunto bélico de autonomia letal é, verdadeiramente, um fator de vida; e o cerne da questão está em perceber se o sistema conseguirá delinear se um alvo é legítimo ou não.

Ao regulamentar um novo meio e método para um conflito, o imperativo da humanidade estabelecerá limites para essa arma, não permitindo que as Forças envolvidas a usem indiscriminadamente. Assim são incorporados os acordos internacionais que acabam por restringir armas específicas, a exemplo de armas químicas e biológicas, armas incendiárias, minas antipessoais ou munições cluster. Quer dizer, é proibido causar males supérfluos<sup>27</sup> e efeitos indiscriminados<sup>28</sup> com a utilização de armas, projéteis e materiais.

Em linhas gerais, no emprego do RPAS, existe, de fato, um humano tomando uma decisão em relação a uma dada informação, a qual traz a opção de engajar ou não um alvo. O exame a ser debatido é como esta tecnologia será usada – incorporar as leis existentes de conflitos armados e outros protocolos e regras de engajamento em suas ações é o caminho a ser seguido.

---

<sup>27</sup> Cf. art. 35(2) do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 1949.

<sup>28</sup> Cf. art. 51(4,5) do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 1949.

Nesta parte do estudo, será estabelecida a necessidade militar e a distinção de combatentes e civis e objetivo militar e bem civil diante de um conflito armado. A abordagem não incorpora a totalidade das leis do DICA e regras de engajamento, mas sim se insere uma restrição a circunstâncias específicas da missão com o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

Tendo em vista a Declaração de São Petersburgo de 1868, já citada nesta pesquisa, ao mesmo tempo em que proibia uma arma muito específica, essa Declaração já estabelecia alguns princípios gerais que mais tarde serviriam de base para o Direito Internacional dos Conflitos Armados (em relação a novos meios e métodos de guerra).

Nesse íterim, o único objeto legítimo que os Estados devem se esforçar durante um conflito armado é enfraquecer as forças militares do inimigo, sem, contudo, empregar armas que agravam inutilmente os sofrimentos dos homens.

Cabe ressaltar, também, que a aplicação de regras jurídicas pré-existentes a uma nova tecnologia faz surgir a questão de saber se as regras são suficientemente claras à luz das características específicas da tecnologia – qual seja o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada –, bem como do impacto previsível da situação humanitária.

De fato, o emprego desses meios aéreos não é algo inteiramente novo, a multiplicação, porém, de novas armas ou métodos de guerra que dependem dessa tecnologia parece exponencial. A evolução das leis que regem o uso do RPAS continua sendo objeto de debate, em que a distinção entre um civil e um objetivo militar legítimo se faz essencial.

Em um conflito armado, seja internacional ou não internacional, o regramento jurídico pode possuir notas similares de conduta e de comportamento básicos cumpridos pelas Forças Armadas. Cita como exemplo o socorro e o atendimento feito aos feridos no combate, independentemente do *status* ser ou não internacional.

Hodiernamente, as normas dos conflitos internacionais e dos não internacionais estão em constante convergência. O Estatuto de Roma e a jurisprudência dos tribunais internacionais vêm determinando que alguns crimes antes aplicados somente em conflitos internacionais, agora podem ser estendidos aos não internacionais. Mais ainda, vários tratados hoje em dia incluem normas

aplicáveis em ambos os conflitos, assim como as condutas consuetudinárias atuam neles.

Desta feita, tratando de emprego do RPAS em conflitos armados, este trabalho especificará as normas que são aplicadas nos Conflitos Armados Internacionais (CAI), nos Conflitos Armados Não Internacionais (CANI) e nos atos de violência que não chegam a ser um conflito armado. Em muitos casos, uma norma ou princípio poderá ser aplicado somente no CAI; todavia, um Comandante militar, ao estar diante de um CANI, poderá aplicar por analogia (lacuna) a regra ao caso concreto, sempre e quando não implicar em choque com outras obrigações jurídicas, como os direitos humanos e a legislação nacional.

#### **4. DO DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS COMO ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA**

Preliminarmente, cabe destacar que o Direito Internacional é blindado por um conjunto normativo que rege as relações entre sujeitos de direito internacional, em particular, os Estados, tendo como fontes os Tratados, o direito consuetudinário e os princípios gerais do Direito – em alguns casos, os tribunais também utilizam das decisões judiciais e das doutrinas como meio de auxiliar a determinação do Direito Internacional.

Um Tratado caracteriza-se por um acordo celebrado entre sujeitos de direito internacional com poder vinculante entre as partes. Não importa, em tese, se o Tratado leva outro título, como Convenção, Protocolo ou Acordo – se segue a definição mencionada, é considerado um Tratado. Entende-se, assim, por “parte” um Estado que assente com as obrigações do Tratado, no entanto se um Estado não é parte, ele pode consentir em aplicar todas as disposições do instrumento, desde que o Tratado permita ou os Estados contratantes estejam de acordo<sup>29</sup>.

Há situações em que o Tratado ganha escopo de Direito Consuetudinário, obrigando todos os Estados a cumprir por ser uma norma de costume internacional. Em verdade, o direito Consuetudinário é definido pela Corte Internacional de Justiça como “uma prática geralmente aceita como direito”<sup>30</sup>, em que se tem presente uma prática estatal uniforme e a crença por parte dos Estados de que essa prática se exige como direito.

E, nesse escopo, existem três categorias principais de Direito Internacional aplicáveis às Forças Armadas: o direito internacional dos direitos humanos, o direito penal internacional e, sobretudo, o direito internacional dos conflitos armados.

##### **4.1 A cultura jurídica e a cooperação do DICA**

A obrigação dos Estados de respeitar o direito internacional dos conflitos armados está inserido na obrigação geral de respeitar o direito internacional. Esta

---

<sup>29</sup> Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009, o qual promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66.

<sup>30</sup> Art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), de 1920.

obrigação está definida nas Convenções de Genebra de 1949, em especial no art. 1º comum às Convenções. Nesse ínterim, o Protocolo Adicional I às Convenções ampliou a obrigação de respeitar e garantir o respeito ao DICA.

Essa obrigação de respeitar e de garantir encontra-se em numerosos manuais militares, a exemplo dos seguintes países: Argentina, Austrália, Bélgica, Camarão, Canadá, Colômbia, Congo, Croácia, Equador, El Salvador, França, Alemanha, Israel, Itália, Kênia, Nova Zelândia, Holanda, Nigéria, Filipinas, Rússia, Espanha, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos (HENCKAERTS, 2007).

De se considerar que essa obrigação de um Estado não se limita a garantir o respeito pelo DICA por suas próprias forças armadas, mas se estende a garantir o respeito por outros Estados, participante ou não de um conflito. Este é um corolário do art. 149, segundo o qual os Estados assumem a responsabilidade pelos atos dessas pessoas ou grupos e é apoiado pela jurisprudência internacional para este efeito (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Além disso, alguns manuais militares e legislação nacional afirmam que os Estados estão sob uma obrigação de garantir que os civis não violem o direito internacional dos conflitos armados, a exemplo dos manuais da Kênia, Rússia, Suíça e Azerbaijão (HENCKAERTS, 2007). Essa obrigação também é lembrada na resolução 904 do Conselho de Segurança da ONU, que trata de medidas para garantir a segurança e a proteção dos civis palestinos nos territórios ocupados por Israel.

A regra de que o Direito Internacional dos Conflitos Armados deve ser respeitado, mesmo que o adversário não o faça, está estabelecida em muitos manuais militares, como os da Austrália, Bélgica, Canadá, Colômbia, Equador, Alemanha, França, Israel, Holanda, Nova Zelândia, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos alguns dos quais são aplicáveis em conflitos armados não internacionais (HENCKAERTS, 2007).

O Tribunal Especial de Cassação dos Países Baixos no caso Rauter em 1948 e o Tribunal Militar dos EUA em Nuremberg no Von Leeb (The High Command Trial) em 1947-1948 rejeitaram o argumento dos réus, os quais queriam ser liberados de sua obrigação de respeitar o direito internacional porque o adversário o violou. Porém, a cooperação e respeito ao DICA é, por vezes, independente da reciprocidade.

A Corte Internacional de Justiça, no caso da Namíbia em 1971, e o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, em sua revisão da acusação no caso Martić em 1996 e em seu julgamento no caso Kupreškić em 2000, afirmaram que era um princípio geral de direito que as obrigações legais de natureza humanitária não poderiam depender da reciprocidade.

Estas declarações e o contexto em que foram feitos deixam claro que esse princípio é válido para qualquer obrigação de natureza humanitária, seja em conflitos armados internacionais ou não internacionais.

## **4.2 Institutos jurídicos próprios do Direito Internacional dos Conflitos Armados**

Percorrendo o DICA, há de se verificar que os normativos internacionais estabelecem diretrizes no tocante às pessoas e bens que podem ser objeto de ataques durante as operações militares. Estas normas aclaram um equilíbrio elementar entre a necessidade militar e a humanidade.

Efetivamente, o direito dos conflitos armados permite que se use a força necessária para guerrear a fim de obter uma vantagem militar, sempre que essa força não tenha como objetivo as pessoas que não participam (ou deixaram de participar) diretamente das hostilidades ou o meio ambiente e nem cause dano colateral excessivo à população civil<sup>31</sup>.

Notadamente, este medular equilíbrio buscado pelo DICA é caracterizado pelo Princípio da Distinção (deslindado no subitem 4.4.3 deste trabalho), o qual requer que as Forças Armadas separem, ao atacar, aquilo que é objetivo militar de bens de carácter civil e aquilo que se identifique como combatente da população civil. Ato contínuo, a Distinção carrega consigo uma conexão com a Proporcionalidade, quer dizer, uma paridade entre a vantagem militar concreta e direta prevista e o dano colateral a pessoas e bens civis. Em outras palavras, é garantir que sejam adotadas todas as medidas possíveis para aplicar os Princípios da Distinção e Proporcionalidade, a fim de evitar danos colaterais excessivos.

---

<sup>31</sup> Art. 48 do PA: De forma a assegurar o respeito e a proteção da população civil e dos bens de carácter civil, as Partes no conflito devem sempre fazer a distinção entre população civil e combatentes, assim como entre bens de carácter civil e objetivos militares, devendo, portanto, dirigir as suas operações unicamente contra objetivos militares.

Nesse particular, é pertinente entender as categorias jurídicas das pessoas nos conflitos armados, assim como aquelas que podem ser objetos de ataque.

De forma geral, os militares das Forças Armadas que pertencem ao Estado, parte no conflito, são combatentes. Ser combatente significa que uma pessoa tem direito de lutar em nome do Estado sem condenação penal por atos lícitos de guerra e só cabe esta classificação nos Conflitos Armados Internacionais (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

No CANI, há confronto entre as Forças Armadas pertencentes a um Estado contra um grupo armado organizado (pertencente a uma parte não Estatal); ou, em algumas situações, dois ou mais grupos armados organizados entre si. Dentro desse contexto, o DICA não proíbe que os membros do Estado ou das forças não estatais participem das hostilidades, mas se esforça para que os efeitos sejam mitigados. Sem embargo, os grupos armados organizados violam o direito interno do Estado.

Derivada do Artigo 3º Comum às Convenções de Genebra, a noção de participação “direta” ou “ativa” nas hostilidades é encontrada em muitas normas do DICA. A participação direta de civis nas hostilidades implica a perda de imunidade de ataque durante a vigência desta participação e também pode sujeitá-los, em caso de captura, a processo judicial de acordo com a legislação interna do Estado detentor. Apesar das sérias consequências de ordem jurídicas, nem as Convenções de Genebra e nem seus Protocolos Adicionais incluem uma definição do que significa “participar ativamente das hostilidades” e como esta conduta deve ser diferenciada de uma participação “indireta”, o que não implica a perda da proteção de um ataque direto. Uma dificuldade adicional diz respeito à definição da duração da participação direta e sobre quando começam os preparativos concretos para um ataque ou quando termina o “retorno” do combate militar (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2009).

A título de exemplo, segue a situação: durante um conflito, um membro de uma Força Militar entra numa residência de uma pessoa civil e pede água e alimentos para sua tropa. Essa pessoa que fornece o líquido e a comida participa direto das hostilidades? E se esse civil ajuda a esconder os combatentes para não serem capturados? Pode o civil fazer de sua residência um depósito de armas, mesmo não as pegando para uso?

A fim de enfrentar esses desafios, o CICV deu início a um processo com objetivo de esclarecer a noção de participação direta nas hostilidades e estabelecer diretrizes para a interpretação desta noção tanto nos conflitos armados internacionais como não internacionais, qual seja o “Guia de Interpretação da Noção de Participação Direta nas Hostilidades segundo o DIH” (MELZER, 2009). Essa orientação interpretativa fornece uma leitura da noção de participação direta nas hostilidades com o objetivo de fortalecer a aplicação do princípio da distinção.

A saber, os atuais conflitos não são mais disputados por “exércitos” em campo aberto, alinhados e cobertos, recheados de estandartes, bandeiras e distintivos, e ainda longe dos centros populacionais. Verdade seja dita, os combates se tornaram cenários com combatentes de formas variadas, sem uniformes militares, nas concentrações urbanas e com emprego de equipamentos adaptados para que fiquem mais próximos dos acertos militares, como caminhões, carros. Além disso, para complicar ainda mais, transfigura-se comum a utilização de bens civis, a exemplo de igrejas, escolas e hospitais, como locais de depósito de suprimentos e armas, de esconderijos de combatentes irregulares, de ordenação de ataques, em que se coloca em risco aquelas pessoas protegidas pelo DICA (alunos, professores, médicos). Cabe anotar que quando se utiliza esses locais para finalidade belígera, a proteção do DICA fica perdida, o que possibilita serem alvos de ataque, desde que representem papel capital nas hostilidades.

Nesse desiderato, sob coação, os não combatentes são utilizados como escudos humanos ou, devido à situação de incapacidade ou de enfermidade, não saem do local, a exemplo dos pacientes de um hospital. Ao se falar desses escudos humanos, inclusive, aponta-se um fenômeno que tem sido detectado nos últimos anos e que são os chamados “escudos humanos voluntários” (QUÉGUINER, 2006). Assim, nas palavras de Silva e Antônio:

Tratam-se de pessoas civis que se dispõem a demonstrar sua oposição à guerra, colocando-se, fisicamente, em locais que possuem interesse militar, seja por sua natureza, seja por sua finalidade. Destarte, ante a hipótese, não prevista pelos planejadores de uma operação, da presença de diversos civis, diante de um alvo que, sendo considerado militar, deve ser destruído, poderá uma arma letal ter a capacidade de perceber esse imprevisto, freando o ataque, ou continuará segundo as diretrizes sobre as quais foi programada? (SILVA; ANTÔNIO, 2018, p. 745-765)

Nos conflitos armados internacionais, são objetivos militares os combatentes, incluído os participantes de um levantamento em massa, e os civis que participem diretamente das hostilidades, conforme preconizado nos arts. 48, 51 e 52 do PAI. A categoria de combatentes inclui os membros das Forças Armadas regulares de um Estado parte no conflito, exceto o pessoal sanitário e religioso; os membros das Forças irregulares pertencentes a um Estado parte no conflito (a exemplo de milícias, corpos voluntários ou movimentos de resistência organizados), enquanto combatem em nome do Estado e com a anuência desse – subordinados a um comando responsável. Similar aos membros dos grupos organizados no CANI, a condição de membro de força irregular se determina quando um indivíduo assume uma função de combate contínuo dentro do grupo; os habitantes de um território não ocupado que tomem espontaneamente armas para combater contra tropas invasoras, sem ter tido tempo de se constituir como unidade armada regular, sempre e quando levem armas à vista e respeitem os costumes e leis da guerra. É o chamado Levantamento em Massa e só existe quando se está diante de uma invasão e os membros das Forças Armadas regulares que seguem as instruções de um governo ou de uma autoridade não reconhecida pela outra parte do conflito.

Consigne-se que a categoria acima mencionada encontra-se previsão nos seguintes normativos: art. 1º e 2º do H. IV.R, art. 4 da CGIII e art. 43 do PAI.

Já os civis que participam diretamente nas hostilidades passam a ser caracterizados com esse *status* a partir do momento que cumprem os seguintes requisitos cumulativos (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016): existência de possibilidade de que atos tenham efeitos adversos nas operações militares ou na capacidade militar de uma parte em conflito, ou cause morte, feridos ou destruição às pessoas ou bens protegidos contra ataques diretos (limite de dano); existência de um vínculo causal direto entre o ato praticado e o dano que pode resultar esse ato ou da operação militar coordenada de que o ato constitui parte integrante (causalidade direta); e o propósito específico do ato deve ser causar diretamente o limiar exigido do dano em apoio a uma parte do conflito e em prejuízo de outra (nexo beligerante).

Importante assinalar que um civil perde sua proteção contra ataques diretos somente durante cada ato específico que constitua participação direta nas hostilidades. Assim, quando um civil deixa de participar diretamente, recupera a

proteção civil plena – como já dito nesta pesquisa, é o que o DICA chama de “Porta-giratória” da proteção civil.

Tradicionalmente, a noção de participação direta nas hostilidades deve ser interpretada de boa-fé e intrinsecamente ligada a situações de conflito armado internacional ou não internacional. Portanto, o conceito de participação direta nas hostilidades não pode se referir a condutas ocorridas fora de situações de conflito armado, como em motins, distúrbios internos e tensões.

De forma pragmática, ocorre de várias formas e de diversos graus de intensidade essa participação, inclusive em variados contextos geográficos, culturais, políticos e militares, devem-se considerar as circunstâncias que prevalecem no momento e no lugar relevante da conduta. Onde os civis se envolvem em atos hostis de maneira perene, pode ser tentador considerar não apenas cada ato hostil como participação direta nas hostilidades, mas até mesmo sua intenção continuada de realizar atos hostis não especificados no futuro.<sup>32</sup>

Distinguir se um civil participa ou não diretamente das hostilidades não é uma tarefa simples, uma vez que, na prática, podem-se confundir regimes pelos quais o DICA governa a perda de proteção para civis e para membros do estado as forças armadas ou grupos armados organizados, o que pode causar problemas insolúveis de prova.

Aqueles que conduzem hostilidades já enfrentam a difícil tarefa de distinguir entre civis que são civis e que estão envolvidos em um ato hostil específico (participação direta em hostilidades), e distinguir ambos de membros de grupos armados organizados (função de combate contínuo) e de Forças Armadas. No teatro operacional, seria impossível determinar com um grau suficiente de confiabilidade se os civis que atualmente não preparam ou executam um ato hostil já o fizeram em uma base persistentemente recorrente e se têm a intenção contínua de fazê-lo novamente – destaca-se, aqui, uma das cruciais importâncias do emprego do RPAS nos conflitos. Basear a perda contínua de proteção em tais critérios especulativos inevitavelmente resultaria em ataques errôneos ou arbitrários contra civis, enfraquecendo assim sua proteção que está no seio do DICA. Logo, o conceito de

---

<sup>32</sup> Informe extraído da Quarta Reunião de Peritos sobre a Noção de Participação Direta em Hostilidades, ocorrido em Genebra, nos dias 27 e 28 de novembro de 2006.

participação direta nas hostilidades deve ser interpretado com os olhos voltados para atos hostis específicos (MELZER, 2009).

Ainda nesse aspecto de institutos jurídicos próprios do DICA, oportuna-se dizer que as normas regentes estabelecem uma distinção entre objetivos militares e bens de caráter civil. Os objetivos militares podem ser atacados diretamente; os bens civis, não. Assim, a definição de um objetivo militar é fundamental para a legalidade da ação.

Via de regra, os objetivos militares se limitam aos alvos que possuem por sua natureza, localização, finalidade e utilização uma forma de contribuir eficazmente para a ação militar e que sua destruição total ou parcial, captura ou neutralização, oferece circunstâncias que reflitam uma vantagem militar clara. Nessa vantagem militar definida é conveniente afirmar que um bem pode ter seu uso definido como militar, porém se não mais utiliza para esse fim ou tal finalidade não é iminente, não pode ser objeto de ataque.<sup>33</sup>

Noutro giro, são bens de caráter civil todos os bens que não são objetivos militares, não podendo ser atacados. Em caso de dúvida se um bem é civil ou se utilizado para fins militares, se utiliza a presunção de ser um bem de caráter civil<sup>34</sup>.

#### **4.2.1 Dos parâmetros jurídicos dos ataques**

Em matéria de ataque, pode-se dizer que a distinção, a proporcionalidade e a precaução no ataque devem estar presentes em todas as decisões operacionais em um conflito armado, desde a fase de planejamento até a de execução. Nos embates, um ataque deve ser dirigido a um objetivo militar lícito, não deve violar a proporcionalidade e não deve se abster de usar a devida precaução.

De acordo com o art. 49 do PAI, entende-se por ataques os atos de violência contra o adversário, sejam ofensivos ou defensivos. Assim, evidencia-se que, nas operações ofensivas ou defensivas, todo o ataque deve ser direcionado contra objetivos militares lícitos (Princípio da Distinção).

A expressão “vantagem militar direta e concreta” significa que a vantagem deve ser substancial e relativamente certa. A análise deverá ser quantitativa e

---

<sup>33</sup> Arts. 48 e 52 do PAI.

<sup>34</sup> Art. 52 do PAI.

qualitativa, a exemplo do número de combatentes mortos ou feridos que resultam de um ataque ser uma vertente importante para a proporcionalidade, no entanto o alcance, a posição, a influência, armas e localização, também possuem uma relação direta com a vantagem militar prevista. A valer, deve-se efetuar uma análise quantitativa e qualitativa conjunta em relação ao objetivo militar (efeitos, danos colaterais, relação direta da contribuição do esforço militar, valor econômico, valor estratégico, operacional e tático, etc).

Sucedese, também, que o dano colateral deve ser avaliado de acordo com a probabilidade de afetar a população civil e os bens civis, levando-se em consideração a localização, o terreno, o tamanho e a precisão das armas utilizadas e as condições meteorológicas. Havendo excessos na previsão dos danos diante da vantagem militar concreta e direta, o ataque dependerá, então, da análise qualitativa e quantitativa, ou seja, dizer o número de civis que podem sofrer ferimentos ou mortes, dizer a importância de uma estrutura física civil que poderá ser destruída.

Nesse desiderato, um ponto-chave da análise dessa proporcionalidade traçada se baseia na vantagem militar e no dano colateral a civis e bens de caráter civil. A vantagem militar e o dano colateral são dois conceitos muito dissimilares, por isso é difícil ter um equilíbrio entre eles e as normas reguladoras. De fato, não há uma fórmula matemática que determine se a destruição de um objetivo militar particular venha a garantir morte razoável prevista ou outro dano a um número tal de civis ou de bens de caráter civil (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

Sem embargo, a legislação requer que tanto os Oficiais comandantes como os soldados executores devam avaliar de boa-fé a missão específica, orientando sobre as informações de alcance razoável do ataque e analisando se esse ataque proposto pode exceder o limite previsto de danos colaterais.

Muito oportuno assinalar que todas as precauções devem ser tomadas antes do ataque. Nesse ínterim, todas as pessoas que participem das operações militares devem ter o cuidado constante de preservar a população civil e os bens de caráter civil. Isso se traduz pela possibilidade de adotar as precauções factíveis, em especial quando se fala da seleção de meios e métodos de guerra, com o intuito de evitar ou reduzir os possíveis danos colaterais.

Essas precauções compreendem, entre outras, as medidas de verificação, com base em informações confiáveis, de que o ataque não viole o Princípio da Distinção; de determinação do ataque não violar o Princípio da Proporcionalidade; e de seleção de armas e táticas de combate, a fim de evitar ou, em todo caso, reduzir os danos colaterais (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

Além disso, no artigo 57, § 2º, alínea “c”, do PAI, há previsão de emitir aviso à população, com a devida antecedência e por meios eficazes como forma de precaução aos ataques – de forma verbal, por rádio, folhetos, os avisos são disparados para assegurar que a população civil não seja atacada e procure formas de se afastar do combate.

Convém ressaltar, ainda, que, quando seja possível optar entre vários objetivos militares para obter uma vantagem militar, se deve optar pelo objetivo cujo ataque presuma menor perigo para a população civil. Dessa forma, fica claro que, se um ataque evidenciar a possibilidade de violação dos Princípios da Distinção e da Proporcionalidade, deverá ser cancelado ou suspenso, até que se tenha novas dimensões das circunstâncias fáticas da ação.

De se considerar, por fim, a incidência dos seguintes dispositivos do Direito Internacional dos Conflitos Armados nesse cenário: art. 21 da I Convenção de Genebra; art. 34 da II Convenção de Genebra; art. 19 da IV Convenção de Genebra; arts. 57 e 65 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra; art. 11 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra; art. 26 do Regulamento relativo às leis e costumes da Guerra Terrestre; e art. 7º do Segundo Protocolo da Conferência de Haia para a Proteção dos Bens Culturais em caso de conflitos armados.

#### **4.3 As origens da aplicação do DICA quanto ao Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada como Armamento**

Um fundamental princípio do DICA vem estabelecer que os meios e métodos de guerra não são ilimitados. Nessas ocasiões, é caracterizado o Princípio da Limitação, o qual se reflete em uma série de normas baseadas em tratados que restringem meios e métodos de convulsão bélica específicos.

Em verdade, são incluídos nos meios e métodos de guerra as armas em sentido amplo e o modo como elas são empregadas. Dessa forma, o Direito

Internacional dos Conflitos Armados limita tanto os tipos de armas que podem ser utilizados, como também a maneira como podem ser utilizados.<sup>35</sup>

Ao apresentar o respaldo legal do emprego de armas no DICA, nota-se que as normas gerais estão compreendidas nos tratados, em particular no Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra. Quando se mergulha nas disposições dos tratados, percebe-se que essas são mais detalhadas que as normas do direito consuetudinário dos conflitos. No entanto vale ressaltar que somente um Estado parte de um tratado específico está obrigado pelas disposições respectivas, enquanto que todas as partes envolvidas num conflito devem respeitar o direito consuetudinário.

Nesse particular, apresentam-se alguns tratados que proíbem ou impõem restrições ou limitações sobre o emprego de armas específicas para o conflito armado:

- Declaração de São Petersburgo que objetiva proibir o uso de determinados projéteis em tempo de guerra (projéteis explosivos de peso inferior a 400g) – 11 dez 1868;
- Declaração sobre balas que se expandem – 29 jul 1899 (Declaração de Haya);
- Convenção relativa às leis e costumes da guerra terrestre – 18 out 1907;
- Protocolo sobre a proibição de uso na guerra de gases asfixiantes, tóxicos ou similares e de meios bacteriológicos – 17 jun 1925 (Protocolo de Genebra);
- Convenção sobre a proibição de desenvolvimento, produção e armazenamento de armas bacteriológicas (biológicas) e toxinas e sobre sua destruição – 10 abr 1972;
- Convenção sobre a proibição de utilizar técnicas de modificação ambiental com fins militares ou outros fins hostis – 10 dez 1976;

---

<sup>35</sup> Art. 22 do H. IV. R

- Convenção sobre Proibição ou Restrição do emprego de certas armas convencionais que podem ser consideradas excessivamente nocivas ou de efeitos indiscriminados – 10 out 1980 – e seus protocolos:
  - Art. 1 emendado, Genebra, 21 dez 2001;
  - Protocolo sobre fragmentos não localizáveis (Protocolo I), 10 out 1980;
  - Protocolo sobre proibições ou restrições de emprego de minas, armadilhas e outros artefatos (Protocolo II), 10 out 1980, e sua versão emendada de 3 maio 1996;
  - Protocolo sobre proibições ou restrições de emprego de armas incendiárias (Protocolo III), 10 out 1980;
  - Protocolo sobre armas laser cegadoras (Protocolo IV), 13 out 1995;
  - Protocolo sobre restos de explosivos de guerra, 28 nov 2003;
- Convenção sobre a proibição de desenvolvimento, produção e armazenamento de armas químicas e sobre sua destruição – 13 jan 1993;
- Convenção sobre a proibição de emprego, armazenamento, produção e transferência de minas antipessoal e sobre sua destruição – 18 set 1977;
- Convenção sobre Munições Cluster – 30 maio 2008.

Dessa forma, como bem pontuado pelo COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (2016), se uma arma específica corresponde a um tipo de arma cujo emprego esteja restringido ou limitado, seu uso deve cumprir com todas essas limitações. Com efeito, as armas e as maneiras de utilizá-las não devem causar males supérfluos ou sofrimentos desnecessários aos combatentes, sendo findadas para atingir um objetivo militar específico.

Ora, assegura-se, então, que se deve tomar todas as precauções factíveis para preservar e evitar danos colaterais às pessoas civis, não devendo ser empregadas armas nem métodos para causar danos excessivos, duradouros e graves ao meio ambiente natural.

Em paralelo às proibições de certos tipos de armamentos pelo DICA, não é temerário afirmar que um ataque por um RPAS pode cair em uma casa cheia de civis e se tornar uma ameaça vital dentro de um conflito armado. É nesse campo que as questões legais para o emprego desses veículos devem ser cuidadosas, visto que a lei proíbe certas armas, devido à natureza e às decisões de segmentação que venham a ocorrer.

Qualquer arma, seja ela uma bomba, uma aeronave tripulada ou uma aeronave não tripulada, é capaz de ser usada em violação da lei do conflito armado, por exemplo, direcionando-o intencionalmente em civis ou conscientemente usá-la para processar ataques, o que irá causar perdas civis desproporcionais.

Da mesma forma, erros na fragmentação das decisões, falhas técnicas nos sistemas de orientação e, assim por diante, em ataques que não tenham as consequências esperadas ou intencionais, podem fazer parte da ação ofensiva de uma Força Armada. Todavia, a questão a ser debatida aqui é sobre a arma usada pelo RPAS como tal, não o fato de que poderia ser usada de forma inadequada. Portanto, tentar-se-á considerar as questões legais que surgem com o uso do sistema de aeronave remotamente pilotada. De forma crucial, o RPAS entrega uma força letal considerável ao alvo, fazendo com que o direcionamento da arma para um alvo seja sua capacidade essencial.

Embora não seja tripulado, o veículo geralmente será controlado de uma estação terrestre, com um operador humano nos controles. Alguns estudiosos não entendem que o operador tem informações suficientemente claras para formar uma base adequada de decisão e, em vez de discutir a natureza jurídica da ação, as objeções parecem ser fundamentadas na ética, e pode ser resumida na questão: se é apropriado para uma das partes do conflito usar um método de ataque livre de risco pessoal e que atinge alvos direcionados sem serem vistos (BOOTHBY, 2011). Cabe esclarecer que esta pesquisa não aborda questões sobre ética, pena de morte e casos pontuais de conflitos armados.

Verdadeiramente, o RPAS funciona, para os fins taxados neste trabalho, em um potencial bélico usado no conflito armado a fim de atacar um alvo determinado. Nesse ponto cabe repetir que qualquer RPAS é objeto de revisão legal, em conformidade com o artigo 36 do PAI – frisa-se que qualquer Estado que adquira tecnologia desse tipo deve atingir conclusão jurídica com base no Direito

Internacional dos Conflitos Armados e sua interpretação deve levar em consideração particularidades da tecnologia sob revisão.

O Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada dá aos instrumentos bélicos acoplados e baseados em computador, a tarefa complexa de identificar o que deve ser atacado, quando o ataque deve ocorrer, como o ataque deve ser processado, talvez qual arma deve ser usada, qual deve ser o ângulo de ataque, a altitude a partir da qual a arma será lançada e assim por diante. Em verdade, não existe tratado ou regra do direito internacional que proíba ou restrinja especificamente o uso dessa tecnologia de ataque. A ação deve, no entanto, ser considerada à luz das regras do DICA, que regulam todos os ataques, por RPAS ou não.

O princípio legal da distinção exige que o RPAS seja capaz de dirigir a arma em um objetivo militar específico e que os efeitos do ataque sejam limitados. Essa regra significa que se a operação ou controle do armamento é tal que a arma atingirá objetivos militares e civis ou objetos civis sem distinção, a regra provavelmente será quebrada.

De considerável relevância serão os sensores, a tecnologia de orientação e outras instalações do veículo e em que medida isso permitirá direcionar ataques a objetivos militares. Importante também aclarar a maneira pela qual o veículo se destina a ser usado, como as missões serão planejadas, a informação do espaço de batalha que suportará planeamento da missão, os tipos de alvo que a máquina irá utilizar, o tipo de localização em que é planejado para montar tais ataques e assim por diante.

Ao lado das características físicas da aeronave e do armamento, devem ser estabelecidas as precauções a serem tomadas nas decisões de ataque. Então é pertinente que se considere se o equipamento e seu método pretendido de emprego permitirá que as precauções necessárias sejam cumpridas.

As regras de precauções começam afirmando que cuidados constantes devem ser tomados para poupar civis e objetos civis. É de saber que as regras fornecem para aqueles que planejam ou decidem um ataque o seguinte: fazer tudo o que for praticável ou praticamente possível para verificar que o objetivo do ataque seja um objetivo militar.

Para BOOTHBY (2011), existem, no entanto, regras adicionais de precaução. Elas exigem que aqueles que planejam ou decidem um ataque também devam:

tomar todas as precauções viáveis nos meios e métodos de ataque para evitar e, em qualquer caso, para minimizar a perda accidental de vidas e lesões civis e danos a objetos civis; e abster-se de decidir lançar um ataque que pode ser esperado para causar perda accidental de vidas civis, ferimentos a civis, danos a objetos civis ou uma combinação destes que seria excessiva em relação à vantagem militar.

Além disso, como já explorado nesta pesquisa, um ataque deve ser cancelado ou suspenso se tornar claro que o objetivo não é um objetivo militar, ou está sujeito a proteção, ou que se espera que o ataque tenha efeitos colaterais excessivos. Considerando, ainda, que um aviso prévio efetivo deve ser dado, a fim de alertar a população civil, a menos que as circunstâncias não permitam.

Lado outro, compreende-se que o DICA denota suas ações de ataque com algumas restrições e com uma seleção de objetivos militares – tendo o RPAS um papel precípua nesse cenário. De valer que a definição de objetivo é apresentada em dois enfoques: o jurídico e o militar. Como pontuado por Cinelli (2016, p. 228), para a doutrina militar brasileira um objetivo militar é um elemento tangível, material (força, região, instalação, população e outros), em relação ao qual se vai operar para obter determinado efeito e, também, é um elemento material específico em relação ao qual se desenvolve o esforço militar numa operação, contribuindo para a obtenção do efeito desejado. Já para o DICA, objetivos militares são bens que por sua natureza, localização, finalidade ou utilização contribuam efetivamente para a ação militar e cuja destruição total ou parcial, captura ou neutralização, ofereçam uma vantagem militar precisa.

Assim, entende o autor que faltam à definição militar elementos essenciais ao atendimento do princípio da Limitação.

No campo atual dos novos conflitos, é perceptível que a evolução tecnológica faz com que haja um curto espaço de tempo para se definir um ataque, seja em alvos tradicionalmente relacionados às esferas táticas ou topográficas, sejam vinculados à identificação política, à religioso e à cultural.

Dessa maneira, a seleção dos objetivos militares foi ganhando força e não se restringindo apenas ao campo, atuando, sobretudo, no ambiente aéreo.

Nesse ponto, sob os olhares complacentes da Teoria dos Cinco Anéis de Warden (1988), as ações com RPAS representam um alinhamento com a doutrina da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1, 2005), conduzindo o planejador ao respeito

legal concreto e visando uma maior precisão e seletividade nos alvos a serem atacados, o que reduz o risco de danos colaterais.

De forma correlata, perfilhando-se ao emprego de RPAS num conflito armado e a teoria estratégica de Warden (1988), tem-se que: deve existir uma apreciação do objetivo específico pelo estrategista (no DICA, essa vertente está ligada à Distinção); deve ter um nível necessário de paralisia (no DICA, isso se alinha com a Necessidade Militar); e deve analisar o inimigo por meio dos Centros de Gravidade, cuja destruição é de acordo com o nível da paralisia (no DICA, evidencia-se a Proporcionalidade).

Portanto, o que foi apresentado aqui é uma linha de pensamento na trilha do respaldo legal da nova tecnologia que se aporta na Força Aérea, a qual efetivamente implementa as restrições existentes e que não tolera as opções de destruição em massa, de modo que não há armamentos ilimitados, nem opções de produzir algo que não seja preciso, discriminatório e proporcional.

Certamente, danos colaterais, sob essas suposições, não são um mal necessário. Isso vai acontecer, mas é possível reduzi-lo drasticamente, porque a tecnologia para isso está lá.

#### **4.4 Abrangência e aplicação do DICA**

Segundo Sassoli e Bouvier (2006), embora conflitos armados sejam proibidos, eles acontecem e hoje é reconhecido que o direito internacional tem de abordar esta realidade da vida internacional, não só combatendo o fenômeno, mas também o regulando para garantir um mínimo de humanidade. Por razões práticas, políticas e humanitárias, o DICA tem que ser o mesmo para todos os beligerantes: aquele que recorre legalmente à força e aquele que recorre à ilegalidade. Do ponto de vista prático, o respeito por esse Direito poderia não lograr êxito de outro modo, já que, ao menos entre os beligerantes, sempre resulta polêmico saber quem recorreu à força em conformidade com o Direito. Além disso, do ponto de vista humanitário, as vítimas do conflito de ambos os lados precisam e merecem a mesma proteção,

embora não sejam necessariamente responsáveis pela violação do *jus ad bellum* cometido pela “sua” parte (tradução livre)<sup>36</sup>.

De acordo com o *Manual de Normas Internacionais que regem as Operações Militares* (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016), o Direito Internacional dos Conflitos Armados é um conjunto de normas que, por razões humanitárias, procura limitar os efeitos dos conflitos armados. Esse ramo do direito internacional público protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar das hostilidades e restringe os meios e métodos de guerra disponíveis para as partes em conflito. Há um fértil cruzamento, aqui, em considerar a necessidade militar e a necessidade humanitária.

SWINARSKI (1990) apresenta um conceito mais abrangente:

[...] é um 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 escolherem livremente os métodos e os meios utilizados na guerra (Direito de Haia) ou que protege as pessoas e os bens afetados (Direito de Genebra).

Independentemente dos motivos provocadores de um conflito armado, o DICA busca limitar a violência aos níveis estritamente necessários para que se atinja o objetivo da batalha que não deve ser outro além do enfraquecimento do potencial inimigo (SASSOLI; BOUVIER, 2003).

As partes nos conflitos armados devem “respeitar e fazer respeitar”<sup>37</sup> o DICA em todas as circunstâncias. O Estado pode fazer tudo que esteja a seu alcance para

---

<sup>36</sup> Although armed conflicts are prohibited, they happen, and it is today recognized that international law has to address this reality of international life not only by combating the phenomenon, but also by regulating it to ensure a minimum of humanity in this inhumane and illegal situation. For practical, policy and humanitarian reasons, however, IHL has to be the same for both belligerents: the one resorting lawfully to force and the one resorting unlawfully to force. From a practical point of view, respect for IHL could otherwise not be obtained, as at least between the belligerents, which party is resorting to force in conformity with *jus ad bellum* and which is violating *jus contra bellum* is always a matter of controversy. In addition, from the humanitarian point of view, the victims of the conflict on both sides need and deserve the same protection, and they are not necessarily responsible for the violation of *jus ad bellum* committed by “their” party.

<sup>37</sup> Art. 83 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 1949:

1. As Altas Partes Contratantes se comprometem a difundir o mais amplamente possível, tanto em tempo de paz como em tempo de conflito armado, as Convenções e o presente Protocolo em seus respectivos países e, especialmente, a incorporar seu estudo nos programas de instrução militar e encorajar seu estudo por parte da população civil, de forma que esses instrumentos possam ser conhecidos pelas forças Armadas e pela população civil.

cumprir as normas, assim como externar a outros Estados o devido acatamento, e adotar, no seio nacional, medidas que garantem esse respeito ao DICA. O COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016, assente que a expressão “em todas as circunstâncias” reitera que a obrigação não cessa quando outros não respeitam seus deveres e que a obrigação não se limita ao tempo de convulsão bélica.

Nesse contexto, a obrigação de respeitar o DICA não depende da reciprocidade. Quer dizer, uma parte não pode justificar uma violação a alguma disposição do direito internacional dos conflitos armados alegando que a outra parte violou tal norma, a exemplo da disposição do art. 60, 5, do Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009, o qual promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados: “[...] 5. Os parágrafos 1 a 3 não se aplicam às disposições sobre a proteção da pessoa humana contidas em tratados de caráter humanitário, especialmente às disposições que proíbem qualquer forma de represália contra pessoas protegidas por tais tratados.”

A grande dificuldade é entender até onde vai essa obrigação – saber quais as medidas que um Estado pode efetivar a fim de que o DICA seja respeitado por outro Estado. Dessa forma, as Convenções de Genebra e o Protocolo Adicional I instituíram organismos *sui generis* com esferas de atuação diferentes, mas com o objetivo comum de supervisionar a aplicação do direito na guerra: Potências Protetoras e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha<sup>38</sup>.

Potência Protetora é um Estado neutro ou outro Estado não envolvido no conflito armado, escolhido por uma das Partes beligerantes para resguardar seus interesses e de seus nacionais, junto à Parte Adversa ou outra Potência<sup>39</sup>. Em 1982, o Brasil ficou como Potência Protetora da Argentina no conflito das Malvinas.

Aliado a isso, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha tem assumido um destaque maior de fiscalizador da aplicação das normas protetivas do DICA. Esta possibilidade de “substituição” às Protetoras vem expressa nos textos convencionais, a exemplo do art. 10 das Convenções de Genebra I, II, III; art. 11 da

---

2. As autoridades militares ou civis que, em tempo de conflito armado, assumam responsabilidades quanto à aplicação das Convenções e do presente Protocolo deverão estar plenamente inteirados de seu texto”.

<sup>38</sup> Informe extraído dos comentários sobre as Convenções de Genebra de 1949 encontrados na Apostila de Direito Internacional Humanitário, do curso de pós-graduação lato sensu, do Centro Brasileiro de Pesquisa e Estudos Jurídicos, com conteúdo da Dra. Najla Nassif Palma – Promotora da Justiça Militar.

<sup>39</sup> Definição contida no art. 2º (c) do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra.

Convenção de Genebra IV; art. 2, "d", e art. 5 (3) do Protocolo Adicional I às Convenções.

O CICV é o grande incentivador da aplicação humanitária do DICA. Buscando suas origens na Batalha de Solferino, onde Henry Dunant se preocupou com a situação de sofrimento dos feridos e enfermos naquela ocasião, esse Comitê se perfaz pela ajuda e solidariedade à humanidade. Nas palavras de Sousa (2007):

Na segunda metade do século XIX acontece o que se pode chamar de "fato gerador" do moderno Direito Internacional Humanitário: o nascimento do CICV. Através da iniciativa de determinados cidadãos e do governo suíços, catorze delegados de países europeus presentes a uma Conferência internacional realizada em Genebra resolveram adotar um corpo de normas que vincularia os Estados em situações de conflito.

Nesse sentir, fiel ao que fora trazido por Dunant, "apaziguar todas as formas de sofrimento humano sem distinção de nacionalidade, raça, religião, de condição social ou de associação política<sup>40</sup>", a Cruz Vermelha age para proteger e assistir as vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência e para promover o respeito pelas normas. A organização o faz, em particular, difundindo conhecimentos sobre o DICA, apoiando a sua implementação no âmbito nacional, monitorando que seja respeitado e lembrando as partes em conflito das suas obrigações.

À vista disso, para sancionar as violações do DICA, a repressão penal aparece como um fator importante. Os crimes de guerra são violações graves do DICA cometidas durante conflitos armados internacionais ou não internacionais. É possível encontrar definições ou listas de crimes de guerra em vários documentos legais, entre eles o Estatuto do Tribunal Militar Internacional constituído depois da Segunda Guerra Mundial em Nuremberg, as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, os Estatutos e a jurisprudência dos Tribunais Penais Internacionais para a antiga Iugoslávia e Ruanda, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional e outros tribunais internacionais e "mistos" (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2015).

---

<sup>40</sup> CROCE ROSSA ITALIANA. Versão Original: "Fedele all'impegno del suo fondatore Henry Dunant, "placare tutte le sofferenze umane senza distinzione di nazionalità, di razza, di religione, di condizione sociale o di appartenenza politica" la Croce Rossa estende questo principio in ogni sua azione". Tradução livre. Disponível em: <<http://www.cri.it/informazioni.php>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

Ao ler o art. 8º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, encontra-se um rol de crimes de guerra, servindo de parâmetro de atos praticados como violações do DICA. Dentro outros, encontram-se previstos como crime de guerra: o homicídio doloso de uma pessoa protegida (como combatentes feridos ou doentes, prisioneiros de guerra, civis); a tortura ou outros tratamentos desumanos de uma pessoa protegida; o ato de causar intencionalmente grande sofrimento ou ofensas graves à integridade física ou à saúde de uma pessoa protegida; o ataque contra a população civil; a deportação ou transferência ilegais; o uso de armas ou métodos de guerra proibidos; o uso indevido do emblema da cruz vermelha ou do crescente vermelho ou outros símbolos protetores; o ato de matar ou ferir à traição pessoas pertencentes à nação ou ao exército inimigo; e o saqueio de bens públicos ou privados.

Cabe pontuar que mesmo os tratados de DICA relativos a conflitos armados não internacionais não conterem disposições quanto à penalização das violações graves do Direito Internacional dos Conflitos Armados, reconhece-se que a noção de crimes de guerra, de acordo com o direito internacional consuetudinário, também abrange violações graves cometidas nesse tipo de conflito<sup>41</sup> (COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2015).

Sob os olhos deste Direito em tela, enfatiza-se que, como presunções normativas que orientam as regras e diretrizes do direito internacional, os princípios gerais do direito se fazem presentes também no DICA.

Ato contínuo, ao lado daquele, o Direito Internacional dos Conflitos Armados possui princípios que sustentam o direito convencional e consuetudinário dos conflitos, a cada vez que ajuda na interpretação, porém não substituiu o próprio direito.

Assim, conferem-se os princípios da Necessidade Militar, da Humanidade, da Distinção, da Proporcionalidade, da Precaução e da Limitação.

---

<sup>41</sup> Norma 156 do estudo do CICV sobre Direito Internacional consuetudinário e artigo 8º, parágrafo 2 c), d), e) e f) do Estatuto de Roma.

#### 4.4.1 Necessidade Militar

O princípio da Necessidade Militar permite adotar medidas que sejam realmente necessárias para se alcançar um objetivo militar legítimo e que não sejam proibidas pelos instrumentos legais.

Esse princípio permite apenas o grau e o tipo de força necessários para conseguir o propósito legítimo de um conflito, isto é, a submissão total ou parcial do inimigo, o quanto antes, com a menor perda de vidas e recursos (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2015). Nessa linha, rende-se um espaço para traçar o que dizia o importante filósofo, teórico político, escritor e compositor autodidata suíço, considerado um dos principais filósofos do iluminismo e um precursor do romantismo, Jean-Jacques Rousseau, em sua obra *Do Contrato Social*, publicada em 1762:

A guerra não é uma relação de homem para homem, mas uma relação de Estado para Estado, na qual os particulares apenas acidentalmente são inimigos, não na qualidade de homens, nem mesmo como cidadãos, mas como soldados (...) Como o objetivo da guerra consiste em destruir o Estado inimigo, tem-se o direito de matar os defensores enquanto estiverem com as armas na mão; mas tão logo as deponham e se rendam, cessam de ser inimigos ou instrumentos do inimigo, voltam a ser simplesmente homens, e não mais se dispõe de direito sobre as suas vidas.

Nesse campo de Necessidade Militar, a lei de guerra prevê expressamente as derrogações às disposições de proteção em casos de necessidade militar imperiosa. As derrogações implicam que, quando o cumprimento da missão assim o exigir, esse princípio pode ser reduzido, modificado ou abandonado da condição de proteção. A necessidade militar justifica as medidas indispensáveis para o cumprimento da missão. (MULINEN, 2013)

Como exemplos de derrogações específicas em caso de necessidade militar imperiosa, pode-se citar a destruição ou apreensão de mercadorias; o uso de instalações fixas de saúde capturadas; as destruições em território ocupado; a cessação da imunidade de propriedade cultural sob proteção geral e dos bens culturais sob proteção especial; a destruição de bens essenciais para a sobrevivência da população civil: só no próprio território e como medida defensiva contra a invasão e o desempenho de tarefas por organizações de proteção civil.

Ressalta-se que tais disposições são encontradas no art. 23 do H. IV. R, no art. 33 da CGI, no art. 53 da CGIV, nos arts. 4 e 11 da H. CP e no art. 54 e 62 do PAI. No conflito armado, o propósito militar fica caracterizado em debilitar a capacidade militar da outra parte em combate. Trata-se, assim, de um princípio estritamente cauteloso e sensível para as partes envolvidas no conflito, uma vez que é a própria sobrevivência que estará em xeque.

#### **4.4.2 Princípio da Humanidade**

Este princípio está calcado na busca da manutenção das condições básicas de bem-estar e individualidade dos seres humanos em um ambiente de conflito armado, com o propósito de evitar e aliviar o sofrimento e as adversidades causadas, por intermédio da proteção à vida, saúde e pelo respeito ao ser humano em sua totalidade.

Em verdade, proíbe causar mortes, ferimentos ou destruições que não sejam realmente necessárias para atingir o propósito legítimo do conflito. Coupland (2001) informa que o princípio da humanidade inclui a vontade de reduzir a capacidade de se entregar a violência armada e de limitar seus efeitos sobre a segurança e a saúde. A humanidade assim interpretada englobaria o humanitarismo, a moralidade, o desenvolvimento, os direitos humanos e a segurança humana.

Na 20ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha (Viena, 1965), foram proclamados os sete Princípios Fundamentais da instituição, dentre os quais o princípio da humanidade, que assim foi referenciado: Humanidade – A Cruz Vermelha, nascida do desejo de levar assistência sem discriminação para os feridos no campo de batalha, objetiva prevenir e aliviar o sofrimento humano onde quer que se encontre. Seu propósito é proteger a vida e a saúde e assegurar o respeito pelo ser humano. Ela promove mútuo entendimento, amizade, cooperação e paz entre todos os povos.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Disposição extraída dos comentários sobre as Convenções de Genebra de 1949 encontrados na Apostila de Direito Internacional Humanitário, do curso de pós-graduação lato sensu, do Centro Brasileiro de Pesquisa e Estudos Jurídicos, com conteúdo da Dra. Najla Nassif Palma – Promotora da Justiça Militar

#### 4.4.3 Princípio da Distinção

Aqui se requer que as partes em um conflito façam distinção entre a população civil e os combatentes, e entre bens de caráter civil e objetivos militares, a fim de que as operações sejam dirigidas unicamente contra combatentes e objetivos militares. Encontram-se previsões nos arts. 48 e 51 do PAI e no art. 13 do PAII. Muito oportuno, portanto, esclarecer esse princípio diante do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

Em um ataque empregando RPAS, a prevenção de baixas e mortes não se torna vil quando comparada à incursão de Pelotões de Forças Especiais e aeronaves tripuladas para bombardeio; situações essas que, indubitavelmente, ocasionarão uma diminuição humana concreta e esperada. Nota-se, ainda, que as operações RPAS possuem a capacidade de sobrevoos durante horas, o que possibilita de forma mais cautelosa e fidedigna a seleção de alvos a serem abatidos. Não diferente foi o discurso do Presidente do CICV na 34<sup>o</sup> Mesa Redonda sobre Temas Atuais do DICA<sup>43</sup>, veja-se:

Um dos principais argumentos para investir em tais novas tecnologias é que eles salvam vidas de soldados. Outro argumento é que os RPAS, em particular, também aumentaram as possibilidades de vigilância aérea em tempo real, permitindo assim que os beligerantes realizassem seus ataques mais precisamente contra objetivos militares e assim reduzissem as vítimas civis e os danos a objetos civis - ou seja, no ataque. (tradução livre)

No uso do RPAS diante do conflito armado, a decisão de um ataque deve percorrer vários caminhos para que seja tomada em respeito aos Princípios do DICA e em uma velocidade rápida com o tempo contando contra.

A principal tarefa do RPAS para obter sucesso é justamente a possibilidade fática de distinguir civis de combatentes. Existem situações em que os insurgentes fazem dos civis escudos humanos para não serem atacados e, quando querem atacar, revelam-se combatente. Isso é o que o DICA chama de “porta giratória” de proteção – um civil perde sua proteção contra os ataques diretos somente durante

---

<sup>43</sup> One of the main arguments to invest in such new technologies is that they save lives of soldiers. Another argument is that drones, in particular, have also enhanced real-time aerial surveillance possibilities, thereby allowing belligerents to carry out their attacks more precisely against military objectives and thus reduce civilian casualties and damage to civilian objects – in other words to exercise greater precaution in attack.

cada ato específico que constitua participação direta nas hostilidades, porém quando deixa de participar diretamente das hostilidades, recupera a proteção plena.

No cenário de um conflito armado, a legalidade de qualquer ataque com RPAS deve ser avaliada em conformidade com o DICA, incluindo particularmente o princípio da distinção. A população civil como tal, assim como civis individuais, não serão objetos de ataque. Atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal é disseminar o terror entre a população civil são proibidos (NYU SCHOOL OF LAW, 2012).

A distinção é particularmente desafiadora no conflito armado, porque os insurgentes se misturam com civis, participam de atividades de rotina e não usam uniformes. Não obstante, militares envolvidos em um conflito armado devem tentar sempre distinguir entre legítimos e ilegítimos alvos para um ataque. Importa aduzir que a população civil não deve ser objeto de ataque, a menos que participem diretamente nas hostilidades, conforme dicção do art. 51 do Protocolo Adicional I e art. 13-3 do Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra. Essa participação deve ser valorada em grau de importância para a obtenção de vantagem direta e concreta no conflito a fim de elencar o civil como alvo ou não, a exemplo de esconder um cozinheiro das forças rebeldes ou esconder o líder desse grupo – qual a dimensão de cada vantagem obtida?

Sob a formulação do CICV do que constitui participação direta nas hostilidades, o ato cometido deve adversa e diretamente cumprir de forma cumulativa os seguintes critérios: 1) O ato deve alcançar determinado limiar de danos (o ato afete de forma adversa as operações militares ou a capacidade militar de uma parte beligerante ou o ato cause o ferimento ou a morte de civis, deixe combatentes fora de combate ou destrua bens civis; 2) Deve existir uma ligação causal direta entre o ato e o dano resultante provável deste ou de uma operação militar coordenada da qual o ato constitua parte integral; e 3) Deve existir um nexo beligerante (COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

Dessa maneira, suscitam-se algumas preocupações específicas sobre os ataques (BECKER; SHANE, 2012):

Ataques individuais, incluindo aqueles em mesquitas, funerais, escolas ou reuniões de anciãos para reunir e resolver disputas comunitárias, em que um grande número de civis estão presentes. Mesmo quando tais ataques visam um ou mais indivíduos que podem ser considerados alvos militares legítimos,

a presença de grande número de civis em tais espaços pode tornar o ataque desproporcional. Isso porque ataques que resultam em um grande número de mortes de civis também levantam questões sobre se as precauções adequadas no ataque foram tomadas;

Ataques por RPAS que supostamente são baseados em padrões de comportamento observado a partir do alto e interpretado há milhares de milhas e pés. As práticas de tais ataques aumentam a preocupação em saber se eles são conduzidos com confiabilidade, a fim de garantir o alcance das metas legais;

Ataques contra equipes de resgate e socorristas podem violar o princípio da distinção, e também infringir regras específicas que protegem a assistência de feridos (Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra, art. 61). Pode ser que um combatente venha a ser legalmente visado mesmo quando estiver em um momento de resgate. O pouco tempo entre o primeiro ataque e o segundo, em locais de resgate, levanta questões sobre como um civil ou combatente se distingue de alvo legítimo ou não. Pode acontecer que em um ataque, a equipe de socorrista evite de chegar de imediato ao local por medo de um segundo ataque. Ora, fica a indagação se diante da distinção feita, porém num escopo de serviços humanitário, um segundo ataque seria um crime de guerra.

Nesse ínterim, encontra-se um alinhamento desse princípio abordado com a importância do gerenciamento das informações para uma efetiva atuação no sistema de comando do inimigo, defendida pelo Coronel da Força Aérea dos EUA John A. Warden III, idealizador da campanha aérea da Operação Tempestade no Deserto, em 1991.

Warden (1988) propõe que o inimigo, tal qual um sistema, seja analisado em cinco anéis concêntricos, representando sistemas vitais para o oponente, com a liderança no centro (DCA 1-1, 2012). Quer dizer, fazer-se chegar, de forma distinta, ao inimigo, é distinguir, claramente, o objetivo militar de demais situações fora de combate.

Conforme Warden (1988, apud PHILIPPINI, 2011), o componente central, que é o mais importante do sistema, é a liderança. Em volta deste ficam os demais componentes, devidamente posicionados em ordem decrescente de importância: meios de produção, infraestrutura, população e forças militares. No interior de cada um desses componentes, tem-se um centro de gravidade, que deve ser neutralizado ou destruído para cessar a efetividade do componente. Quanto mais interna a ação, melhor o resultado.

Percebendo a sensibilidade que tangencia toda a sua composição e antevendo um mergulho acurado sobre candentes pontos de atuação das ações com RPAS, vale consignar que esses veículos aéreos não carregam ilegalidade em

si, todavia seu uso para fins militares está sujeito ao Direito Internacional dos Conflitos Armados, em especial ao Princípio da Distinção

#### **4.4.4 Princípio da Proporcionalidade**

O Princípio da Proporcionalidade proíbe ataques contra combatentes e objetivos militares quando se tem uma possibilidade de causar, incidentalmente, mortes e ferimentos entre a população civil, danos a bens civis ou as duas coisas, causando danos excessivos em relação à vantagem milita concreta e direta<sup>44</sup>.

Proporcional é o meio adequado, razoável, capaz de atingir o fim visado produzindo o menor dano possível. A apreciação prática deste princípio, como em qualquer outro ramo do direito, não é tarefa fácil e deverá ser analisada considerando-se as circunstâncias do caso concreto.<sup>45</sup>

Vale ressaltar que a dimensão da proporcionalidade referente ao emprego do RPAS deve levar em conta a confrontação vantagem militar e danos colaterais, os quais são danos acessórios ou involuntários, causado a bens civis de maneira fortuita durante um ataque, apesar de todas as precauções para evitá-las. Uma boa analogia é aferir numa balança de um lado a vantagem militar e de outro os danos colaterais causados pela ação. Assim, a ação seria proporcional, em tese, quando o lado da vantagem militar estiver mais elevado que o dos danos colaterais. A Proporcionalidade do DICA não se dá no sentido de paridade de meios empregados por quem vai atacar, mas sim na busca do menor dano colateral possível (CINELLI, 2016).

Dessa maneira, no uso do RPAS em conflito armado e consoante a proporcionalidade já delineada, pertinente fazer uma identificação positiva do alvo a ser atingido; observar se existem civis, bens protegidos ou preocupações ambientais no alcance do armamento; analisar a possibilidade de empregar outro método de engajamento que possa atenuar os danos colaterais; e sopesar se existirão mortes excessivas em relação à vantagem militar.

---

<sup>44</sup> Art, 51 do PAI.

<sup>45</sup> Disposição extraída dos comentários sobre as Convenções de Genebra de 1949 encontrados na Apostila de Direito Internacional Humanitário, do curso de pós-graduação lato sensu, do Centro Brasileiro de Pesquisa e Estudos Jurídicos, com conteúdo da Dra. Najla Nassif Palma – Promotora da Justiça Militar.

#### 4.4.5 Princípio da Limitação

Como bem taxado no Art. 51 do PAI e no art. 22 do H. IV. R, o princípio da limitação significa que, em todo conflito armado, o direito das partes em escolher os meios e métodos de guerra não são ilimitados e que fica proibido causar sofrimentos desnecessários. Segundo CHEREM (2003, p. 62), a caracterização do princípio da limitação não é precisa, mas seu objetivo é o de limitar o uso de determinados meios de combate que possam causar danos desnecessários e excessivos, que vão além do objetivo definido na guerra, que é derrotar as forças armadas inimigas (apud CINELLI, 2016, p. 81).

Conforme a corrente de Cinelli (2016), o princípio da limitação possui três vertentes de aplicação. São elas: *ratione loci*, *ratione personae* e *ratione conditionis*.

O princípio da limitação *ratione loci* restringe os ataques aos alvos lícitos, ou seja, aos objetivos militares, buscando proteger construções ligadas às obras de arte, à História, aos cultos religiosos e aos demais patrimônios culturais de diversas civilizações – cabe salientar que nessa vertente legal protetiva, destaca-se a Convenção de Haia (1954) para proteção de bens culturais em caso de conflito armado.

O princípio da limitação *ratione personae*, estipula uma proteção especial aos civis, decorrentes das maldades e desumanidades de um conflito e é oriunda das fontes consuetudinárias, em que a população civil goza de proteção geral contra os perigos gerados pelo conflito armado.

Por fim, o *rationes conditions* traz os métodos e meios utilizados no conflito, que são as condições militares em que ele se desenvolve. Relacionado com o princípio da proporcionalidade, a Limitação, de acordo com Cinelli (2016, p.83), busca condicionar os métodos e meios a um cumprimento da missão, que não ultrapasse um limite tolerável ou razoável de sofrimento, restando aos dispositivos legais (arts. 35 e 51 do PAI, art. 22 do H. IV. R), a tentativa de se criar limitações que diminuam a ocorrência de sofrimentos, danos inúteis ou inaceitáveis aos propósitos da guerra.

#### **4.4.6 Dos tipos de conflitos segundo as normas do DICA**

Ao se considerar que sua finalidade é limitar os efeitos dos conflitos armados, o Direito Internacional dos Conflitos Armados não contém uma definição selada das situações que podem ser inseridas em seu âmbito de aplicação material – se bem que os Tratados e Acordos pertinentes fazem referência aos tipos de conflitos armados e, assim, proporcionam uma visão ampla dos aspectos jurídicos dessas faces múltiplas. Tais normativos acabam não proporcionando critérios suficientemente precisos para determinar, sem erro, o conteúdo dessas categorias de conflitos. A precisão é, sem dúvida, necessária (VITÉ, 2009).

Ao falar do uso do RPAS em uma situação de conflito armado, necessário e importante se faz destacar a questão legal do cenário. A depender das regras jurídicas admissíveis que devem ser seguidas em cada caso, é crucial que cada circunstância seja considerada por seus próprios méritos.

Assim, antes mesmo de se discutir se o RPAS vai ser usado ou não, e como deverá ser usado, deve-se ter no início das linhas de ação a definição e aceitação de estar diante de um conflito armado, seja internacional ou não internacional.

Inicialmente, deve-se diferenciar um Conflito Armado de uma Tensão ou Distúrbio interno, Comícios ou Manifestações (essas outras formas de violência não alcançam as linhas de aplicabilidade do DICA e, logo, ficam delineadas por outros instrumentos, a exemplo da aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e legislação interna), para, a partir daí, após desalinhar as fronteiras entre os vários tipos de situações de violência, justificar, no campo de um conflito armado, a legalidade de qualquer ataque do RPAS em observância ao DICA, incluindo, cabalmente, os princípios já traçados neste trabalho.

##### **4.4.6.1 Conflito Armado Internacional (CAI)**

Segundo o COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (2009), um Conflito Armado Internacional é uma guerra declarada ou qualquer outra confrontação armada entre dois ou mais Estados, mesmo se o Estado que está em guerra não for reconhecido por um deles. Deve-se salientar que não se requer nenhum nível mínimo de intensidade, de organização militar ou de controle sobre o

território para que um conflito armado internacional seja reconhecido como tal. Um conflito armado internacional pode consistir simplesmente de combates de nível reduzido (ou pode até não existir combate nenhum), incursões de pequena escala no território inimigo ou uma invasão sem resistência.

Em linhas similares, o *Manual de Normas Internacionales que rigen las Operaciones Militares* (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016) traz que um CAI se define pelas quatro Convenções de Genebra como “todos os casos de guerra declarada ou qualquer outro conflito armado que surja entre duas ou mais Alta Parte Contratante”, mais ainda “todos os casos de ocupação parcial ou total do território de uma das Altas Partes Contratantes, ainda que tal ocupação não encontre resistência militar”.

Um CAI existe independentemente das razões, da duração, do alcance ou da intensidade de confrontação entre os Estados. Destacam-se quatro situações que constituem um Conflito Armado Internacional: Conflitos interestatais, Conflitos Armados Internacionalizados, Ocupação e Guerra de Libertação Nacional.

Os Interestatais tratam de conflitos entre Estados. Notoriamente, também podem participar grupos armados organizados, todavia tem que existir pelo menos um Estado que use a força contra outro Estado – ressalta-se que não é necessária uma declaração de guerra (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

Os conflitos Internacionalizados, em termos gerais, ocorrem entre um Estado e um grupo armado organizado, desde que outro Estado exerça um controle geral sobre o grupo armado. Esse “controle geral” requer que o Estado incentivador participe do planejamento e da supervisão das operações militares. Em verdade, um conflito armado interno é considerado internacionalizado quando envolve as forças armadas de um ou vários Estados estrangeiros. Esses Estados intervêm seja enviando suas próprias forças ao conflito ou exercendo o controle total sobre as forças locais (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2009). À vista disso, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia observou que o controle de forças armadas subordinadas por um Estado pode ter um caráter geral (e não inclui apenas a prestação de assistência financeira ou equipamento militar ou formação). Essa exigência, no entanto, não implica, por exemplo, que o Estado dê ordens específicas ou que comande cada uma das operações individuais.

O critério de controle geral é cumprido quando um Estado estrangeiro desempenha um papel na organização, coordenação ou planejamento das ações militares do grupo militar, além de financiar, instruir e equipar ou fornecer apoio operacional a esse grupo (TPIY, 1999, parágrafo 137). Logo, a participação deve superar o mero apoio logístico, não implicando, porém, que todas as ações do grupo em análise sejam concertadas e direcionadas à distância pelo Estado estrangeiro.

Nesse cenário, não basta dizer que um conflito é internacionalizado para se determinar a normal legal a ser aplicada. O COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, em seu Manual Violência e Uso da Força, passa a delinear quatro situações, quais sejam:

1. A relação entre dois Estados estrangeiros que intervêm em favor das partes opositoras no conflito é regida pelo Direito Internacional aplicável aos conflitos armados internacionais;
2. A relação entre o governo local e um Estado estrangeiro que intervêm em favor dos insurgentes é regida pelo Direito Internacional aplicável aos conflitos armados internacionais;
3. A relação entre o governo local e os insurgentes é regida pelo Direito Internacional aplicável aos conflitos armados não-internacionais.;
4. A relação entre os insurgentes e um Estado estrangeiro que intervêm em favor do governo local é regida pelo Direito Internacional aplicável aos conflitos armados não-internacionais.

Na terceira situação, se considera um território ocupado quando se encontra, de fato, colocado sob o domínio das Forças Armadas estrangeiras. Tem ocupação de um Estado por outro, ainda que este não encontre resistência armada e não se tenha precedida ou seguida de hostilidades – encontra-se fundamento no art. 42 do H. IV.R.

Por último, o PAI adiciona um tipo de conflito armado à categoria de CAI: conflitos armados em que há lutas de dominação colonial e ocupação estrangeira, assim como em desfavor de regimes racistas, em consonância com o direito dos povos a terem livre determinação. Para que o CANI tenha valor aqui, a autoridade que represente os povos deve fazer uma declaração dirigida aos representantes das Convenções de Genebra – art. 1º e 96 do PAI.

É importante notar que os artigos 1º, 2º e 3º possuem o adjetivo “comum” atribuído a todos, visto que as redações são iguais em todas as Convenções de Genebra. Nesse patamar, como uma espécie de “gatilho para aplicabilidade dos

corpos normativos”, os artigos 2º (para o CAI) e 3º (para o CANI) funcionam como respaldos legais genéricos (CINELLI, 2016).

O art. 2º comum é aplicável aos conflitos armados internacionais ou à guerra declarada, ocasionando a aplicação das quatro Convenções de Genebra de 1949 e do Protocolo Adicional I, o qual acrescenta às Convenções novas categorias de conflitos considerados internacionais: lutas contra a colonização, contra a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas.

Além disso, em conformidade com os arts. 27 a 34 e 47 a 78 da CGIV, aplica-se, também, à Ocupação Territorial – frisa-se que se faz necessária a ratificação das partes para aplicação do normativo.

Artigo 2.º Além das disposições que devem entrar em vigor desde o tempo de paz, a presente Convenção aplicar-se-á em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que possa surgir entre duas ou mais das Altas Partes contratantes, mesmo que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas.

A Convenção aplicar-se-á igualmente em todos os casos de ocupação total ou parcial do território de uma Alta Parte contratante, mesmo que esta ocupação não encontre qualquer resistência militar.

Se uma das Potências no conflito não for parte na presente Convenção, as Potências que nela são partes manter-se-ão, no entanto, ligadas pela referida Convenção nas suas relações recíprocas.

Além disso, elas ficarão ligadas por esta Convenção à referida Potência, se esta aceitar e aplicar as suas disposições.

Pontue-se que há vários instrumentos internacionais em vigor que abordam o Direito Internacional aplicável a conflitos armados internacionais. Dito isso, é de se louvar a ingente preocupação do legislador internacional para elucidar o respaldo legal dos Conflitos Armados Internacionais, o que consiste, em particular, nas quatro Convenções de Genebra; no Protocolo Adicional I; nos Tratados sobre proteção de bens culturais; nos Tratados que proíbem ou impõem restrições ou limitações ao emprego de armas específicas; no Direito Consuetudinário dos conflitos armados; no Direito dos Direitos Humanos e nas obrigações adicionais estabelecidas em acordos especiais.

Outros instrumentos internacionais regulamentam a condução das hostilidades em terra (Quarta Convenção de Haia de 1907 e suas regulamentações) ou no mar (Décima Convenção de Haia de 1907), a proteção de bens culturais (Convenção de Haia de 1954 para a Proteção de Bens Culturais, complementada

por dois Protocolos, de 1954 e 1999), a proibição ou a limitação no uso de muitos tipos de armas (Protocolo de Genebra sobre a Proibição de Gás, de 1925, Convenção de Armas Biológicas, de 1972, Convenção sobre Determinadas Armas Convencionais, de 1980, e seus cinco Protocolos, Convenção sobre Armas Químicas, de 1993, Convenção sobre Minas Antipessoal, de 1997) (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2009).

Como dita o Manual de Violência e Uso da Força do COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (2009), nos casos não previstos pelas convenções, protocolos ou outros acordos internacionais, ou na eventualidade de esses acordos serem objeto de denúncia, os civis e combatentes continuam sob a proteção e a autoridade dos princípios do direito internacional derivados dos costumes estabelecidos, dos princípios de humanidade e do que dita a consciência pública (PAI, art. 1.2; CG I art. 63; CG II, art. 62; CG III, art. 142; CG IV, art. 158).

Nesse cenário, é importante distinguir combatentes de não combatentes. Nos contornos do art. 43.2 do Protocolo Adicional I: “Os membros das forças armadas de uma Parte em um conflito (que não o pessoal sanitário e religioso citado no artigo 33 da Terceira Convenção) são combatentes, isto é, têm o direito de participar diretamente nas hostilidades”. Todos que não se enquadram nessa regras são não combatentes, que não têm o direito de participar nas hostilidades, mas têm direito à proteção contra os perigos que derivam das operações militares (PAI, art. 51).

O Direito Internacional dos Conflitos Armados não proíbe diretamente a participação dos civis nas hostilidades. No entanto, os civis que participam diretamente das hostilidades não têm o direito ao “privilégio de combatente” e, portanto, não são imunes a processos por atos legais de guerra. Os civis têm direito ao status de prisioneiros de guerra de acordo com a Terceira Convenção de Genebra somente no caso de eles estarem especificamente autorizados a acompanhar as forças armadas sem ser parte delas – CG III, art. 4.4 e 4.5 (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2009).

A narrativa do DICA revela que o âmbito de aplicação do regime jurídico tem sido ampliado como desenvolvimento progressivo dos tratados internacionais. Em um dado momento, havia uma concepção formal de guerra; as mudanças no DICA, entretanto, foram introduzidas em 1949 com as convenções de Genebra, as quais deram origem a uma abordagem maior, baseada em um conceito mais objetivo de

conflitos armados. Nesse escopo, no tocante ao CAI, a ampliação teve continuidade com a aprovação do protocolo adicional I, em 1977, instrumento esse que trouxe um novo tipo de conflito armado internacional no âmbito do DICA: as guerras de libertação nacional, além dos conflitos entre Estados.

A velha noção jurídica de guerra foi substituída por uma noção mais fechada, que se limita a qualificar o embate no plano do Direito Internacional dos Conflitos Armados, devendo este ser aplicável desde o primeiro disparo de espingarda e mesmo quando não haja qualquer resistência militar, como no caso de ocupação (DEYRA, 2001).

#### **4.4.6.2 Conflito Armado Não Internacional (CANI)**

Percorrendo a legislação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2009), percebe-se que, de maneira geral, nos conflitos armados não internacionais grupos armados não governamentais lutam entre si ou contra as forças de governo, com um nível de intensidade que excede os atos de violência isolados e esporádicos e com um nível de organização coletiva que lhes permite conduzir operações bem preparadas e que se mantenham ao longo do tempo.

Além disso, os grupos armados também exercem um controle mínimo sobre o território. Exercer este controle não traz mudanças ao status das Partes, mas determina quais instrumentos legais se aplicam.

O art. 3º comum às Convenções de Genebra se aplica no caso de conflitos armados que não são de natureza internacional que surjam no território de uma das Altas Partes Contratantes:

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

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

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

- a) As ofensas contra a vida e integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, as mutilações, os tratamentos cruéis, torturas e suplícios;
  - b) A tomada de reféns;
  - c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
  - d) As condenações proferidas e as execuções efectuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.
- 2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados.  
Um organismo humanitário imparcial, como a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às Partes no conflito.  
As Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor por meio de acordos especiais todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção.  
A aplicação das disposições precedentes não afectará o estatuto jurídico das Partes no conflito.

Observa-se que esse artigo tem início com uma negação, em razão de tratar de conflitos armados cuja natureza não é internacional. Remete-se, de maneira indireta, ao art. 2º comum mencionado na pasta de CAI.

A valer, o art. 3º comum pressupõe a existência de um conflito, em que a situação atinge um grau de intensidade diferente (diga-se maior) do nível de outras situações de violência, nas quais o DICA não se aplica. Com base no caso da ex Iugoslávia, a doutrina hoje segue a linha de que o nível mínimo é alcançado quando a situação pode ser definida como "violência armada prolongada", sendo esta condição avaliada de acordo com dois critérios fundamentais: (a) a intensidade da violência e (b) a organização das partes (TPIY, 1999, parágrafo 561-568).

Quanto ao critério de intensidade, os dados devem considerar inclusos, por exemplo, a natureza coletiva das hostilidades e o fato de que o Estado tem de recorrer às forças armadas porque a polícia é incapaz de controlar a situação. A duração do conflito, a frequência das ações violentas e das operações militares, a natureza das armas utilizadas, o deslocamento da população civil, o controle do território pelas forças da oposição, o número de vítimas (mortos, feridos, deslocados, etc.) são elementos que também devem ser levados em conta. No entanto esses são fatores de avaliação que permitem estabelecer se o nível mínimo de intensidade foi atingido em cada caso, mas não são condições que devem existir simultaneamente. Em relação ao segundo critério, os envolvidos na violência armada devem ser grupos com certo nível de organização. Por definição, as forças governamentais atendem ao requisito de serem grupos organizados, portanto não é

necessário realizar uma avaliação em cada caso. Quanto aos grupos armados não-estatais, entre os fatores que devem ser considerados está a existência de um organograma que reflete uma estrutura de comando, a autoridade para lançar operações envolvendo diferentes unidades, a capacidade de recrutar e treinar combatentes, e a existência de regras internas (VITÉ, 2009).

Assim, quando não há demonstração fática dessas condições, a respectiva situação de violência pode ser definida como distúrbio ou tensões internas, passando a se referir a algum tipo de instabilidade social, sem conexão com conflitos armados e com o DICA.

Ao considerar a hipótese de conflitos armados que ocorrem no território de uma das Altas Partes Contratantes, discute-se se é necessário dissecar as intenções dos grupos não governamentais envolvidos nas hostilidades. No entanto, no atual estado do direito humanitário, essa condição adicional não tem base legal. O Tribunal Penal Internacional para a ex Iugoslávia faz referência a isto ao analisar a natureza da luta que enfrentou, em 1998, com as forças sérvias e o Exército de Libertação do Kosovo. No caso Limaj, a defesa se opôs à classificação do conflito como um conflito armado, argumentando que as operações realizadas pelas forças sérvias não tinham a intenção de derrotar o exército inimigo, mas a "limpeza étnica" de Kosovo. A Corte não abriu espaço para o argumento, afirmando que "a determinação da existência de um conflito armado se baseia apenas em dois critérios: a intensidade do conflito e a organização das partes; o objetivo dos grupos armados em sua participação em atos de violência ou a realização de outros objetivos é, portanto, irrelevante". Além disso, a posição oposta daria origem a problemas difíceis de resolver na prática. As intenções dos grupos armados não são homogêneas e nem sempre podem ser claramente apreciadas. Muitos deles realizam atividades criminosas, como extorsão ou tráfico de drogas, enquanto perseguem um objetivo político e, por outro lado, algumas organizações criminosas têm algum poder na esfera política ou, pelo menos, no controle de determinados setores da população (VITÉ, 2009).

Em sequência legal, o PAII afirma sua aplicação aos conflitos armados de natureza não internacional "que ocorrem no território de uma Alta Parte Contratante entre suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a direção de um comando responsável, exercem uma parte do

referido território um controlo que lhes permita realizar operações militares sustentadas e concertadas e aplicar o presente protocolo". Percebe-se a condição da situação beligerante atingir um nível de violência que distinga CANI de casos de distúrbios internos e tensões internas e, ainda, a condição de um comando responsável que exerce o comando territorial, com o intuito de ter êxito operacional em suas atividades. Na prática, muitas vezes é difícil decidir se as situações cumprem com as condições de aplicação estabelecidas no Protocolo Adicional II.

O PAII contém, em particular: uma lista abrangente dos direitos e proteções básicos; normas precisas com relação às pessoas cuja liberdade foi restringida; normas relativas ao processo e punição de infrações criminais ligadas a conflitos armados internos, incluindo uma convocação para uma ampla anistia quando terminam as hostilidades; normas mais detalhadas sobre os feridos, doentes e náufragos, e as unidades, o transporte e o pessoal médicos; e normas mais precisas sobre a proteção da população civil, incluindo a proibição do deslocamento forçado de civis, a não ser que a segurança dos civis envolvidos ou razões militares imperiosas o exijam. Essas obrigações por escrito são complementadas pelo direito consuetudinário, que provém de uma prática geral aceita como direito (COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2009).

Em seu Comentário sobre os Protocolos Adicionais (SANDOZ, 1987), o CICV parece adotar uma posição intermediária sobre essa questão, aceitando que o controle territorial às vezes tem um caráter relativo, por exemplo, quando os centros urbanos permanecem no poder governamental, enquanto as áreas rurais escapam a sua autoridade. No entanto, acrescenta que a própria natureza dos requisitos mencionados no Protocolo Adicional II implica que é necessária uma certa estabilidade no controle de uma parte do território, ainda que modesta.

Assim, para que se efetue uma distinção entre um CANI e uma tensão ou distúrbio interno, a intensidade, a organização e o controle territorial tornar-se-ão fatores decisivos.

Pereira (2016) entende que a intensidade se manifesta pela continuidade das operações bélicas, pelo alto poder de fogo e armamento usado e pela utilização de meios e métodos de combate típico de enfrentamentos militares. Quanto à duração, alega o autor que não deve ser suscitada como definidora de CANI, haja vista que é possível um caso isolado apresentar intensidade própria de conflito armado, com

emprego de Forças Armadas, ainda que seja de curtíssima duração, a exemplo do ocorrido na França em face dos ataques de novembro de 2015, onde existiram fuzilamentos em massa, atentados suicidas, explosões e uso de reféns.

Defende, ainda, o autor que não basta a intensidade isolada para definir a aplicação do DICA. Faz necessário que os grupos que desenvolvem as ações armadas estejam suficientemente organizados, contudo diferenciando a aplicação nos seguintes termos: conflito de baixa intensidade, aplica-se o art. 3º comum; conflito de alta intensidade, aplica-se o PAII.

Com efeito, no CANI o respaldo jurídico consiste no art. 3º comum às quatro Convenções de Genebra; no Protocolo Adicional II; nos Tratados sobre proteção de bens culturais; nos Tratados que proíbem ou impõem restrições ou limitações ao emprego de armas específicas; no Direito Consuetudinário dos conflitos armados; no Direito dos Direitos Humanos e nas obrigações adicionais estabelecidas em acordos especiais.

Nessa senda, torna-se comum perceber que os Tratados e os costumes internacionais podem não proporcionar uma orientação suficiente e clara para que se aplique o DICA. Porém, numa abordagem mais ampla, os princípios fundamentais exarados nesta pesquisa são detentores de importância destacada em uma ação militar.

#### **4.4.6.3 Outras operações para fazer cumprir a lei**

Quando se fala em outras situações de violência, excluindo CAI e CANI, tem-se que as operações para a aplicação da lei são conduzidas pela polícia ou pelas forças de segurança. As Forças Armadas estão organizadas, formadas e equipadas, geralmente, para defender o território nacional contra ameaças externas e possíveis conflitos armados não internacionais – o objetivo dessas tarefas é destruir a capacidade de combate de uma força inimiga.

Não obstante isso, as Forças Armadas podem ser enviadas para essas situações de violência e podem desempenhar tarefas como bloqueio de vias, segurança de rotas, controle de multidões e distúrbios, vigilância; tudo isso exercendo um papel de reforço. Cabe anotar que o papel dos agentes e das organizações responsáveis por aplicar a lei, independente de quem sejam ou de

como estejam formados, é de manter a ordem e a segurança pública, de prevenir e detectar o crime e de assistir em todo o tipo de emergência. Portanto, o DICA não se aplica às outras situações de violência.

O *Manual de Normas Internacionales que rigen las Operaciones Militares* (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016) define os distúrbios internos como atos de desordem pública acompanhados de atos de violência. Já as tensões internas são caracterizadas pelas situações que não há violência, todavia o Estado pode recorrer a práticas como detenção e apreensão de opositores ou suspensão de determinados direitos individuais, com a intenção de evitar um descontrole.

Nessas atuações das Forças Armadas é exigido respeito às obrigações jurídicas impostas pelo normativo nacional, gerando assim implicações práticas para os militares em ação. O COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (2009), a sério, elucida que manter a lei e a ordem, sobretudo quando se lida com manifestações ilegais, é uma tarefa complexa. Os tumultos podem ser experiências assustadoras para qualquer responsável pela aplicação da lei e é preciso muita coragem para ficar em frente a uma multidão furiosa e, provavelmente, armada. É preciso ter uma força bem treinada, profissional e disciplinada para tranquilizar ou dispersar uma multidão ou, se precisar, recorrer ao uso da força.

O desafio é grande para a polícia ou para as forças de segurança, que podem ser mal preparadas ou mal equipadas para uma tarefa deste tipo. No entanto, o desafio é bem maior para os membros das forças armadas, cujo papel ou missão os prepara para lidar com inimigos e não com seus cidadãos. Eles não são, portanto, treinados ou equipados para controlar uma multidão. Confere-se:

Antes de destinar uma missão deste tipo para qualquer força, as autoridades precisam ter a certeza de que a lei nacional esteja de acordo com os padrões internacionais. Além disso, a legislação nacional deve estabelecer as circunstâncias em que as forças armadas podem ser convocadas para exercer a tarefa de aplicação da lei e esclarecer as relações entre os poderes civil e militar durante essas operações. Dessa forma, devem ser tomadas todas as medidas necessárias para: evitar o uso excessivo da força pelos responsáveis pela aplicação da lei, incluindo as forças militares, enquanto estiverem mantendo ou restabelecendo a lei e a ordem; garantir que qualquer pessoa que seja ferida receba um tratamento adequado e que os cadáveres sejam tratados com respeito e identificados; e garantir que os presos ou detidos pelas autoridades que estiverem mantendo ou restabelecendo a lei e a ordem sejam tratados de forma

humana e justa. (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2009, p. 16)

Portanto, identificando possíveis normas regulatórias dessas operações para fazer cumprir a lei em decorrência de outras situações de violência, nota-se que a legislação interna do Estado e o direito dos Direitos Humanos prevalecem.

Nesta breve análise dos tipos de conflitos armados que o DICA anuncia, pode-se aclarar que não é tão simples firmar um entendimento consubstanciado. Os princípios e regras devem ser colocados em pauta, assim como os anseios políticos e sociais que o caso concreto vem a apresentar.

Dessa maneira, a situação prática na esfera internacional é fundamental para alinhar a lei à realidade vivida. Provavelmente, a contribuição mais valiosa nesse sentido foi o Tribunal Internacional Penal da ex Iugoslávia, sobretudo em relação ao conceito de CANI (controle efetivo e intensidade). No entanto, ainda há problemas não resolvidos; em particular, com respeito aos critérios que permitem determinar se o tempo de duração de um embate tem poder decisivo no status jurídico da questão.

Dentro da margem de discricção a que os termos gerais das categorias jurídicas dão origem, é comum os Estados se recusarem a admitir que são partes em um conflito armado, seja por temer perda da Soberania, seja por falta de concepção jurídica em seu ordenamento. Em vez disso, eles preferem minimizar o fato apresentando-o como uma operação para manter a ordem pública (VITÉ, 2009).

Nessas condições, torna-se ainda mais importante esclarecer os conceitos relevantes, com vistas a reduzir a margem de interpretação e aumentar a previsibilidade da aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados.

#### **4.5 Exemplos de enquadramento no DICA quando se usa RPAS em conflitos armados**

Estes exemplos baseiam-se nas conclusões expostas no Volume I Direito Internacional dos Conflitos Armados desenvolvido por Jean-Marie Henckaerts. Vale destacar que está indicado entre parênteses em que *status* jurídico a norma pode ser aplicada (CAI ou CANI). No caso de CANI, algumas normas têm a indicação de “c.a. em CANI” (cabe aplicar em CANI), posto que a prática seguiu em geral essa direção, porém de forma menos generalizada.

**Tabela 2** – Distinção entre civis e combatentes

<b>Distinção entre civis e combatentes</b>
Norma: As partes num conflito deverão distinguir a todo o tempo as pessoas civis e os combatentes. Os ataques só poderão ser dirigidos contra os combatentes. Os civis não devem ser atacados. [CAI/CANI]
Norma: Todos os membros das forças armadas de uma parte num conflito são combatentes, exceto o pessoal sanitário e religioso. [CAI]
Norma: As forças armadas de uma parte num conflito são compostas por todas as forças, grupos e unidades armadas e organizadas que estejam sob um comando responsável pela conduta dos seus subordinados. [CAI]
Norma: São civis as pessoas que não sejam membros das forças armadas. A população civil engloba todas as pessoas civis. [CAI/CANI]
Norma: Os civis gozam de proteção contra ataques, salvo se participam diretamente nas hostilidades e enquanto durar essa participação. [CAI/CANI]

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 16).

**Tabela 3** – Distinção entre bens de carácter civil e objetivos militares

<b>Distinção entre bens de carácter civil e objetivos militares</b>
Norma: As partes num conflito deverão a todo o tempo distinguir entre bens de carácter civil e objetivos militares. Os ataques só podem dirigir-se contra objetivos militares. Os bens de carácter civil não devem ser atacados. [CAI/CANI]
Norma: No que diz respeito aos bens, os objetivos militares limitam-se àqueles bens que pela sua natureza, localização, finalidade ou utilização contribuam eficazmente para a ação militar e cuja destruição total ou parcial, captura ou neutralização ofereça, dependendo das circunstâncias do caso, uma vantagem militar precisa. [CAI/CANI]
Norma: São bens de carácter civil todos os bens que não são objetivos militares. [CAI/CANI]
Norma: Os bens de carácter civil gozam de proteção contra ataques, salvo se forem objetivos militares e enquanto o sejam. [CAI/CANI]

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 17).

**Tabela 4** – Ataques indiscriminados

<b>Ataques indiscriminados</b>
Norma: São proibidos ataques indiscriminados. [CAI/CANI]
Norma: São indiscriminados os ataques: a) que não são dirigidos contra um objetivo militar concreto; b) em que se utilizem métodos e meios de combate que não podem dirigir-se contra um objetivo militar concreto; ou c) em que se utilizem métodos e meios de combate cujos efeitos não se possam limitar, como exige o direito internacional dos conflitos armados; e que, em consequência, podem atingir indistintamente, em qualquer de tais casos, tanto objetivos militares como civis ou bens de caráter civil. [CAI/CANI]
Norma: Os bens de caráter civil gozam de proteção contra ataques, salvo se forem objetivos militares e enquanto o sejam. [CAI/CANI]

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 17).

**Tabela 5** – Proporcionalidade no ataque

<b>Proporcionalidade no ataque</b>
Norma: É proibido lançar um ataque quando seja previsível causar acidentalmente mortos e feridos entre a população civil, danos a bens de caráter civil ou ambas as coisas, que sejam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta prevista. [CAI/CANI]

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 17).

**Tabela 6** – Precauções no ataque

<b>Precauções no ataque</b>
Norma: As operações militares realizar-se-ão com uma preocupação constante de preservar a população civil, os civis e os bens de caráter civil. Tomar-se-ão todas as precauções exequíveis para evitar, ou reduzir ao mínimo, o número de mortos e feridos entre a população civil, assim como os danos a bens de caráter civil, que possam causar acidentalmente. [CAI/CANI]
Norma: As partes num conflito deverão fazer tudo o que seja exequível para verificar que os objetivos que se prevê atacar são objetivos militares. [CAI/CANI]
Norma: As partes num conflito deverão tomar todas as precauções exequíveis quando da escolha dos meios de métodos de guerra para evitar, ou reduzir ao mínimo, o número de mortos e feridos entre a população civil, bem como os danos aos bens de caráter civil que possam causar acidentalmente. [CAI/CANI]
Norma: As partes num conflito deverão fazer tudo o que seja exequível para avaliar se o ataque irá causar acidentalmente mortos ou feridos entre a população civil, danos a bens de caráter civil ou ambas as coisas, que sejam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta prevista. [CAI/CANI]
Norma: As partes num conflito deverão fazer tudo o que seja exequível para suspender ou anular um ataque se for evidente que o objetivo militar não é militar ou se se prever que o ataque cause acidentalmente mortos ou feridos entre a população civil, danos a bens de caráter civil ou ambas as coisas, que sejam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta prevista. [CAI/CANI]
Norma: As partes num conflito deverão avisar com a devida antecedência e por meios eficazes qualquer ataque que possa afetar a população civil, salvo se circunstâncias o impedirem. [CAI/CANI]
Norma: Quando se pode escolher entre vários objetivos militares para obter uma vantagem militar idêntica, optar-se-á pelo objetivo cujo ataque apresente presumivelmente menos perigo para as pessoas civis e os bens de caráter civil. [CAI/c.a. em CANI]

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 18).

**Tabela 7** – Precauções contra os efeitos dos ataques

<b>Precauções contra os efeitos dos ataques</b>
Norma: As partes num conflito deverão tomar todas as precauções exequíveis para proteger a população civil e os bens de carácter civil dos efeitos dos ataques que estejam sob o seu controlo. [CAI/CANI]
Norma: Na medida do possível, as partes num conflito evitarão situar objetivos militares no interior ou perto de zonas densamente povoadas. [CAI/c.a. em CANI]
Norma: Na medida do possível, as partes num conflito deverão afastar os civis e os bens de carácter civil que estejam sob o seu controle da proximidade de objetivos militares. [CAI/c.a. em CANI]

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 18).

**Tabela 8** – Princípios gerais sobre a utilização das armas

<b>Princípios gerais sobre a utilização das armas</b>
Norma: É proibida a utilização de meios e métodos de guerra que causem males supérfluos ou sofrimentos desnecessários. [CAI/CANI]
Norma: É proibido o emprego de armas de natureza indiscriminada [CAI/CANI]

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 23).

**Tabela 9** – Respeito pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados

<b>Respeito pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados</b>
Norma: As partes num conflito deverão respeitar e fazer respeitar o direito internacional dos conflitos armados pelas suas forças armadas, assim como por outras pessoas e grupos que atuem seguindo as suas instruções ou sob a sua direção ou controle. [CAI/CANI]
Norma: A obrigação de respeitar e fazer respeitar o direito internacional dos conflitos armados não depende de reciprocidade. [CAI/CANI]
Norma: Os bens de carácter civil gozam de proteção contra ataques, salvo se forem objetivos militares e enquanto o sejam. [CAI/CANI]

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 30).

**Tabela 10** – Responsabilidade e reparações

<b>Responsabilidade e reparações</b>
<p>Norma: Um Estado é responsável pelas violações de direito internacional dos conflitos armados que lhe são imputáveis, em especial:</p> <p>(a) as violações cometidas pelos seus órgãos, incluindo as suas forças armadas;</p> <p>(b) as violações cometidas por pessoas ou entidades autorizadas a exercer prerrogativas da sua autoridade governativa;</p> <p>(c) as violações cometidas por pessoas ou grupos que atuem seguindo as suas instruções ou sob a sua direção ou controle; e</p> <p>(d) as violações cometidas por pessoas ou grupos privados que reconhece e aceita como a sua própria conduta. [CAI/CANI]</p>
<p>Norma: O Estado responsável por violações de direito internacional dos conflitos armados está obrigado a reparar integralmente os danos ou prejuízos causados. [CAI/CANI]</p>

**Fonte:** Henckaerts (2007, p. 31).

## **5 SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE CLÁUSULAS VEICULADORAS DO USO DE RPAS EM CONFLITOS ARMADOS**

Com o objetivo de evitar infrações por parte do Estado, em especial da Força Aérea Brasileira, o DICA deve fazer parte da condução das Operações Militares – seria uma espécie de integração. A ratificação dos tratados do DICA e dos Direitos Humanos e suas incorporações às legislações nacionais são passos cruciais para o cumprimento legal da missão – inclusive com a inserção desses ensinamentos nas Regras de Engajamento das missões a serem desempenhadas. Outro elemento importante de toda estratégia militar é criar uma segurança jurídica forte para que o militar tenha um comportamento lícito, difundindo o conteúdo das normas de forma mais ampla possível.

## **5.1 Da integração das normas do DICA com as normas de utilização de RPAS pela FAB**

Traçando um paralelo com o *Manual de Normas Internacionales que rigen las Operaciones Militares* (COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016), no emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados, o comportamento dos militares usuários desses veículos durante as Operações é determinado, especialmente, pela doutrina, pelo ensino e pelo treinamento.

Em verdade, as normas pertinentes quando se usa um RPAS num combate deve traduzir as medidas, os meios e os mecanismos concretos, nos níveis de doutrina, ensino e treinamento, que favoreçam o fiel cumprimento.

Como a integração é um processo interdisciplinar que vai dos escalões superiores aos inferiores, percebe-se com a pesquisa que é importante ter uma doutrina sobre o uso do RPAS em conflitos, em que a participação dos mais altos níveis do Estado, incluindo Ministério da Defesa, Superior Tribunal Militar, Ministério Público Militar e outros Dirigentes Nacionais, se perfaz oportuna.

As ameaças e as missões evoluem; logo, as Operações obrigam aos comandantes a se adaptarem, a adquirir experiências e a tomar medidas rápidas. Nesse desiderato, o Comando da Aeronáutica não deve se abster que a integração do DICA com o uso do RPAS na doutrina não deve ser uma simples inclusão ou citação de normas e princípios nos manuais. Esses regramentos devem fazer parte de forma natural e integral de cada componente da doutrina da Força.

As dificuldades que permeiam os conflitos armados demonstram que a responsabilidade do cumprimento do DICA e dos Direitos Humanos não deve recair unicamente ao Comandante. Como em qualquer escalão tático e operacional, os militares designados (pessoal, inteligência, operações, logística) devem saber de suas obrigações no combate.

Ademais, é essencial que as decisões no emprego dessas aeronaves sejam compostas por um intercâmbio de informações e por uma coordenação concertada, a fim de que todas as circunstâncias cheguem ao Comando Operacional em tempo oportuno.

Assim, quanto ao fundamento da doutrina, é necessário revisar ou adaptar os manuais utilizados pela FAB, a fim de que as ordens e as regras de engajamento

permitam respeitar o Direito Internacional dos Conflitos Armados nas diversas e complexas situações a que se pode acontecer em uma Operação Militar.

Segue, a título de exemplo (COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016), uma forma de integração com a doutrina:

**Tabela 11** – Exemplo de integração de disposição jurídica com a doutrina.

<b>Disposição Jurídica</b>	<b>Incidência na Operação</b>	<b>Consequências</b>
<p>Art. 51, 5, b do PAI</p> <p>Serão considerados como efetuados sem discriminação, entre outros, os seguintes tipos de ataques:</p> <p>b) Os ataques de que se possa esperar venham a causar incidentalmente perda de vidas humanas na população civil, ferimentos nas pessoas civis, danos nos bens de caráter civil ou uma combinação destas perdas e danos, que seriam excessivos relativamente à vantagem militar concreta e direta esperada.</p>	<p>-Como avaliar uma perda incidental e uma vantagem militar concreta e direta?</p> <p>-Como valorar uma coisa em relação a outra?</p> <p>-Qual a forma de sopesar se uma coisa é proporcional e a outra não é?</p> <p>-Como se assegua que se sempre se procederá assim de tomar uma decisão?</p>	<p>A doutrina deve conter:</p> <p>1-As definições de vantagem militar e dano colateral.</p> <p>2-Uma escala valorativa a fim de lograr equilíbrio real e recomendações para o Comandante seguir diante de uma decisão complexa. As medidas a serem tomadas numa avaliação prévia e uma consequente decisão.</p> <p>3-As responsabilidades específicas que incubem aos Oficiais de Inteligência e de Operações, ou outras pessoas, se for o caso.</p>

**Fonte:** COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (2016, p. 33)

No âmbito de integração do cerne desta pesquisa com o ensino no COMAER e considerando, segundo o Menezes e Santos (2001), que temas transversais são temas que estão voltados para a compreensão e para a construção da realidade

social e dos direitos e responsabilidades relacionados com a vida pessoal e coletiva e com a afirmação do princípio da participação política. Isso significa que devem ser trabalhados, de forma transversal, nas áreas e/ou disciplinas já existentes, cabe pontuar que os meios e mecanismos que proporcionam o respeito ao DICA devem fazer parte de todas as matérias ensinadas nas escolas e centros de formação militares. Isso, pois, o ensino objetiva brindar o militar com conhecimento teórico sobre o que ele deve fazer.

Sem embargo, os meios e medidas para se respeitar o Direito, assim como as doutrinas e regramentos revisados, devem estar incorporados nas matérias ensinadas. Isso não quer dizer que todos os cursos deve ter um módulo sobre DICA e RPAS e o direito aplicado. De fato, a depender do caso, a exemplo de profissionais jurídicos e aviadores, os temas tratados deverão incluir problemáticas reais para que se analise o cumprimento do DICA e todos saibam a forma de se proceder diante de qualquer situação. Segue, a título de exemplo (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016), uma forma de integração com o ensino:

**Tabela 12** – Exemplo de integração de disposição jurídica com o ensino.

(continua)

<b>Disposição Jurídica</b>	<b>Incidência na Operação</b>	<b>Consequências</b>
Art. 57, 1, do PAI As operações militares devem ser conduzidas procurando constantemente poupar a população civil, as pessoas civis e os bens de carácter civil.	- O que se entende por população civil e bens de carácter civil?  - Quais as medidas concretas que se pode tomar para que se respeitem os bens civis?  Como garantir a aplicação dessas medidas em todas as circunstâncias?	Deve ensinar teoria sobre: 1-O que se entende exatamente por população civil e bens de carácter civil. 2-Na cadeia de comando, deve sempre ter em mente a proteção do civil. A preparação do efetivo para tomar medidas alternativas. 3-O planejamento e a condução de operações

		sem riscos de perigo às pessoas protegidas. Evacuação de pessoas civis. 4-A seleção de armas segundo a situação e os efeitos que essas podem causar, a fim de diminuir o dano colateral.
--	--	--

**Fonte:** COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (2016, p. 35)

É extremamente importante incorporar a doutrina e o ensino num cenário de treinamento contínuo. Sabe-se que o exercício prático é o método de instrução mais eficaz, em que a fixação do conteúdo torna-se mais segura e proveitosa. Assim, a chave para que as operações tenham êxito e se perfilhem ao disposto no DICA é que a instrução seja o mais próximo da realidade possível. Nesse ínterim, observa-se o exemplo de integração com o treinamento (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016):

**Tabela 13** – Exemplo de integração de disposição jurídica com o treinamento.

(continua)

<b>Disposição Jurídica</b>	<b>Incidência na Operação</b>	<b>Consequências</b>
Art. 19 da CGIII Os prisioneiros de guerra serão evacuados, no mais curto prazo possível, depois da sua captura para campos situados bastante longe da área de combate, onde estejam fora de perigo. Não poderão ser mantidos, mesmo temporariamente, numa zona perigosa	- Como as Forças podem realizar essas tarefas?  - Os subordinados vão desempenhar as tarefas como os superiores esperam?  - Qual a coordenação entre as tropas em combate e as unidades sanitárias e logísticas?	As condutas sobre o respeito aos prisioneiros de guerra serão incluídas nos treinamentos realizados, a fim de os militares de diferentes graus saibam as funções a desempenhar. Assim, será capacitada a tropa de combate para capturar prisioneiros de guerra, haverá exercícios em

<p>senão os prisioneiros de guerra que, em virtude dos seus ferimentos ou doença, corram maiores riscos em ser evacuados do que permanecendo nessa zona. Os prisioneiros de guerra não serão inutilmente expostos ao perigo.</p>	<p>- As medidas estipuladas na doutrina são práticas e realistas?</p>	<p>lugares de agrupamento de prisioneiros, o pessoal da logística atuará oportunamente no tratamento dos prisioneiros e todo o procedimento formará um processo de avaliação e lições aprendidas.</p>
--	---	---

Fonte: COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (2016, p. 37)

## 5.2 Da viabilidade de regramento interno do tema

É bem verdade que, sem que se efetue uma alteração normativa que poderia delimitar e tratar com atualidade a matéria sob análise, o eventual emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados não estaria coadunado aos moldes da atuação que a FAB detém hoje em relação à defesa militar em Operações. Sob o pálio do conceito de aprestamento, como conjunto de medidas de prontificação ou preparo de uma Força ou parte dela, especialmente as relativas à instrução, adestramento, pessoal, material ou logística, destinadas a colocá-la em condições de ser empregada a qualquer momento” (Glossário na página eletrônica do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas), é cristalino conceber que a Força Aérea Brasileira deve estar permanentemente apta a adequadamente proteger seu patrimônio, instalações e pessoal.

Assim sendo, evidenciou-se com a pesquisa que os moldes que a FAB tem para reger o emprego do RPAS em conflitos armados podem ser aperfeiçoados/ adaptados/amoldados à modernidade do tema, por meio de uma regulamentação interna específica, a exemplo de elencar questões procedimentais e definição de situações autorizativas do uso dessas aeronaves em embates. Convém ainda dizer que esse regramento poderia retirar seu fundamento de validade de leis e decretos hoje já existentes, exatamente os que dão validade à defesa e ofensiva militar do espaço operacional do DICA.

O que importa anotar e que não parece ser adequado, sob o prisma da **segurança física** de instalações e do pessoal militar, ou da **segurança jurídica**, no tocante à responsabilização dos agentes militares e, ainda, do agente político, a União, é que, diante de um conflito armado, o emprego do RPAS não possua um regulamento ou orientação legal, aptos a conferir adequada proteção aos agentes militares, o que pode sujeitar à ocorrência de eventuais ações excessivas ou inercias danosas.

Em que pese a Lei Complementar nº 97, de 1999, em seus arts. 4º e 12, § 3º, confira aos Comandantes Militares a direção e gestão das Forças Singulares, é interessante levar a discussão sobre o tema ao Ministério da Defesa; sem prejuízo, claro, de que essa construção autorize sua complementação por normas do Comando da Aeronáutica (face às especificidades organizacionais e operativas desta Força – por óbvio, respeitadas as balizas impostas pelo Ministério da Defesa).

Noutras palavras, seria válido adotar, como premissa, a expressão de que numa ação em conflito armado, utilizando RPAS, o militar tem o dever/poder legítimo de repelir as ameaças que se fizerem apresentar. Tal observação se faz pertinente, uma vez que se busca, num conflito, evitar que quaisquer crimes venham a ser cometidos indiscriminadamente e minimizar os efeitos desses, evitando danos colaterais, com o escopo de proteger a população civil, os protegidos e os bens de caráter civil. Logo, o militar deve sopesar o ataque planejado, os resultados esperados e diversos efeitos que a ação venha a produzir.

A pesquisa enfatiza o caráter lesivo resultante dessa específica omissão normativa, assinalando que a superação irrazoável do lapso temporal necessário à implementação das medidas sobre o uso de RPAS em conflitos pode causar indevida frustração à legítima ação dos integrantes das Unidades Aéreas que operam o sistema.

Essa omissão ensejaria, ainda, nos termos da postulação ora deduzida, a responsabilidade civil da União Federal, cujo comportamento negligente no combate à ataques direcionados e contra as regras humanitárias poderia, supostamente, propiciar a ocorrência de graves ofensas e agressões às vítimas de conflitos, fazendo emergir, em decorrência do quadro de abandono a que foram expostas, o dever do Estado de indenizá-las pelos danos morais e/ou patrimoniais por elas sofridos.

Nota-se que, não obstante o teatro de um conflito armado, a cláusula inscrita no art. 22, inciso I (legislar sobre Direito Aeronáutico), da Constituição, consubstancia verdadeira imposição legiferante que, dirigidas ao Poder Público, têm por finalidade vinculá-lo à efetivação de uma prestação positiva destinada à proteção das pessoas, inclusive na esfera penal, contra atos desumanos e indiscriminatório, em todas as suas formas de manifestação, inclusive quando perpetrados por motivo fundado de conflitos armados.

Isso significa que a omissão da União Federal em adotar as medidas necessárias à elaboração de normas destinadas ao uso de RPAS em sede de conflito configuraria claro descumprimento, por omissão seletiva, do comando impositivo de legislar emergente da Constituição da República, pois o Congresso Nacional, longe de atuar como agente concretizador das medidas protetivas de natureza penal exigidas pelo texto constitucional, estaria realizando, de modo insuficiente, a prestação estatal determinada pelo ordenamento constitucional.

Impende enfatizar, bem por isso, que as omissões dos Poderes do Estado não podem ser toleradas, eis que o desprestígio da Constituição – resultante da inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais tormentosos aspectos do processo de desvalorização funcional da Lei Fundamental da República, ao mesmo tempo em que estimula, gravemente, a erosão da consciência constitucional, evidenciando, desse modo, o inaceitável desprezo dos direitos básicos e das liberdades públicas pelo aparelho estatal<sup>46</sup>.

A omissão do Estado qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados da Lei Fundamental, tal como tem advertido o Supremo Tribunal Federal:

DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO – MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita

---

<sup>46</sup> Ensino do voto do Ministro Celso de Melo na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 – Distrito Federal.

normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um 'facere' (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse 'non facere' ou 'non praestare', resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. (...). (ADI 1.458-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

O fato inquestionável é que a inércia estatal em tornar efetivas as imposições constitucionais, traduz inaceitável gesto de desprezo pela Constituição e configura comportamento que revela um incompreensível sentimento de despreço pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República (MORAES, 2007).

Nenhum dos Poderes da República pode submeter a Constituição a seus próprios desígnios, ou a manipulações hermenêuticas, ou, ainda, a avaliações discricionárias fundadas em razões de conveniência política ou de pragmatismo institucional, eis que a relação de qualquer dos Três Poderes com a Constituição há de ser, necessariamente, uma relação de incondicional respeito, sob pena de juízes, legisladores e administradores converterem o alto significado do Estado Democrático de Direito em uma palavra vã e em um sonho frustrado pela prática autoritária (e abusiva) do poder, seja por ação, seja por omissão (LAFER, 1988).

E nesse cenário, é significativo que se discuta, portanto, o tema com a pertinência dos direitos humanos, valendo destacar, nesse contexto, a Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, promulgada em Paris, pela III Assembleia Geral da ONU, há 70 (setenta) anos, em 10/12/1948.

Esse estatuto das liberdades públicas representou, no cenário internacional, importante marco histórico no processo de consolidação e de afirmação dos direitos fundamentais da pessoa humana, pois refletiu, nos trinta artigos que lhe compõem o texto, o reconhecimento solene, pelos Estados, de que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, são dotadas de razão e consciência e

titularizam prerrogativas jurídicas inalienáveis que constituem o fundamento da liberdade, da justiça e da paz universal, sobretudo quando de um conflito armado<sup>47</sup>.

Torna-se essencial, portanto, ter consciência de que se revela inadiável conferir real efetividade, no plano interno, aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em tema de direitos humanos. É esse, pois, o grande desafio com que todos – governantes e governados – nos defrontamos no âmbito de uma sociedade democrática: extrair das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos a sua máxima eficácia, em ordem a tornar possível o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, quaisquer que sejam as gerações ou as dimensões em que estes se projetem (BONAVIDES, 2007).

Logo, há de se reconhecer a necessidade da União implementar uma prestação legislativa destinada ao uso de RPAS em conflitos armados e a recomendação de cientificar o Ministério da Defesa desse dever. Nessa senda, propõe-se uma Portaria Normativa específica que dê tangibilidade jurídica-normativa ao emprego de RPAS em conflitos armados, fundamentando-se nas legislações exaustivamente traçadas neste trabalho (Apêndice – A).

---

<sup>47</sup> Ensinamento do voto do Ministro Celso de Melo na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 – Distrito Federal.

## 6 CONCLUSÃO

Caminhando para o final, nesta parte conclusiva projeta-se responder à questão-problema imputada no trabalho. Para tanto, cabe registrar que, a despeito dos vários aspectos técnicos envolvidos no Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada, não se deve abster do caráter político na ação decisória. Considera-se que isso é tão convincente quanto à determinação objetiva de alvos a serem atacados no planejamento operacional em um conflito armado.

Como bem decorrido nos capítulos acima, existem três requisitos do Princípio da Distinção diante de um RPAS no conflito armado: detectar os objetos relevantes, identificar quem ou o que é e discriminar entre combatentes e civis. É apenas uma questão de criar a infraestrutura em termos de tecnologia e treinamento, permitindo um bom nível de dados antes de puxar qualquer gatilho. Então é necessário discutir o que se pretende com essa distinção e consequente precisão.

Os meios de utilização desses equipamentos aéreos, considerando o uso bélico ou de sensoriamento, podem ser cindidos neste trabalho em duas premissas básicas: 1) uma para uso militar em tempo de paz, onde haja uma normalidade institucional; e 2) outra direcionado para o emprego nos conflitos armados, o que abarca o respeito jurídico ao DICA. Nesse aspecto, é de se louvar que não há uma uniformidade conceitual a respeito dos princípios taxados aqui desse ramo do Direito.

Contudo, grande parte da doutrina internacional, senão a maioria, identifica-os como sendo brocardos jurídicos, em que nada mais representam senão a condensação de soluções e de noções tradicionais do regramento internacional, servindo de base e fundamento à legislação vigente do Direito Internacional dos Conflitos Armados.

É por essa razão que fora apresentado uma visão geral dos termos do debate sobre a legalidade do emprego do Sistema de Aeronaves Remotamente Pilotadas em conflitos armados sob a égide do DICA. Em razão disso que se descreveu a lei relacionada a questões-chave: se o uso de RPAS pelo Brasil em conflitos armados está amparado por normas cogentes, quer dizer, quando e quais indivíduos podem legalmente ser alvo e até que ponto a Força Aérea Brasileira vem cumprindo suas obrigações legais internacionais.

Com isso, buscou-se nesta pesquisa demonstrar que o direito deve ser parte da condução de uma Operação Militar. A ratificação dos Tratados de direito dos conflitos armados e dos direitos humanos, assim como sua incorporação nas legislações nacionais, são passos essenciais para êxito no cumprimento. Dessa maneira, difundir o conteúdo das normas nas doutrinas, nos ensinamentos e nos treinamentos militares podem se traduzir em medidas, meios e mecanismos concretos que favoreçam a integração do DICA com a norma sobre uso do RPAS em conflitos armados.

A experiência adquirida durante as operações, junto com as alterações das normas, dos equipamentos e dos tipos de meios e métodos de combate, exige um exame periódico de todos os elementos normativos; isso, porque, quando se fala em aplicar sanções, é necessário adaptá-las à realidade. A integração do direito é, portanto, um processo circular, permanente e constante.

Notadamente, ficou evidenciado que o Estado Brasileiro necessita legislar sobre o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados, com o intuito de melhor se adequar às condicionantes de legitimidade. Nessa extensão, implementar as normas do DICA poderia vir a atender as questões resultantes do emprego militar de RPAS em conflitos armados.

A FAB deve cumprir suas obrigações humanitárias internacionais, inclusive em conflitos armados, em relação ao uso da força e aos meios e métodos de guerra, especialmente em não usar a força contra indivíduos que não são membros de grupos armados ou de outra forma contra indivíduos que não representam uma ameaça iminente, a exemplo de não atingir alvos de impacto duplo quando ocorre a chegada de socorrista – dano colateral.

Dessarte, o seguimento legal às normas do DICA, quando do uso de RPAS, é compromisso internacional assumido pelo Estado Brasileiro, posto que, de acordo com aquilo que se tentou apresentar ao longo desta pesquisa, o emprego dessas aeronaves possui uma propriedade de expandir o capital de defesa de um Estado, sobretudo em um cenário de conflito armado.

Nessa percepção, acredita-se que uma contribuição para essas missões que envolvem RPAS em combate seria o regramento específico do tema para a política de defesa nacional (Apêndice – A). Isso significa que nem toda norma existente hoje está à altura da exigência internacional pela proteção das pessoas e bens civis que

podem ser afetadas por um conflito e pela limitação das partes envolvidas em escolher os métodos e meios de enfrentamento.

Vê-se, daí, que no vazio normativo de medidas protetivas e reguladoras para o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados, novo arcabouço jurídico deve ser discutido; se os atuais não estão abarcando o emprego, quem sabe a edição de novos documentos venha a ser conveniente.

Afinal, considerando a problematização dessa temática militar, disseminada no meio acadêmico, diplomático e propriamente militar, este trabalho foi escrito para contribuir com o aprimoramento das ações da Força Aérea relacionadas aos aspectos jurídicos de emprego dessas Aeronaves quando vivenciado uma situação que caracteriza um conflito armado.

Por fim, ciente o autor que esta dissertação não esgota o assunto, incentiva-se o interesse pelo tema e que ocorram novos trabalhos acadêmicos destinados a melhor discutir e explorar a pauta, especialmente quanto ao necessário aperfeiçoamento das disposições jurídicas (regras e princípios), dentro do sistema normativo brasileiro, que circundam o uso de RPAS em conflitos armados internacionais e não internacionais, uma vez que a obediência militar ao DICA tem papel fundamental para descomplicar e esclarecer as razões do “apertar de um gatilho”.

## REFERÊNCIAS

AGÜERA-VEGA, F.; CARVAJAL-RAMÍREZ, F.; MARTÍNEZ-CARRICONDO, P. Accuracy of Digital Surface Models and Orthophotos Derived from Unmanned Aerial Vehicle Photogrammetry. **Journal of Surveying**, v. 143, n. 2, p. 1–10, 2016.

AGÜERA-VEGA, F.; CARVAJAL-RAMÍREZ, F.; MARTÍNEZ-CARRICONDO, P. Assessment of photogrammetric mapping accuracy based on variation ground control points number using unmanned aerial vehicle. **Measurement: Journal of the International Measurement Confederation**, v. 98, 2017.

ALBERTS, D. S; HAYES, R. E. **Power to the Edge: Comand... Control... in the Information Age**. Washington, D.C.: DoD Command and Control Research Program, 2003.

ALMEIDA, A. L. **A evolução do Poder Aeroespacial Brasileiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

ALVES JÚNIOR, L. R.; CÔRTEZ, J. B. R.; FERREIRA, M. E. Validation of Mosaics Aerophotogrammetric Using Photographs Obtained From Digital Camera Not Measure Attached To a UAV. *In*: Congresso Brasileiro de Cartografia (XXVI CBC), 26., 2014, Espírito Santo. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, p. 1–15, 2014.

ANDRADE, R. O. **O voo do falcão**. São Paulo: FAPESP, 2013.

BECKER, J.; SHANE, S. **Secret ‘Kill List’ Proves a Test of Obama’s Principles and Will**. N.Y. TIMES (May 29, 2012). Disponível em: <https://www.nytimes.com/2012/05/29/world/obamas-leadership-in-war-on-al-qaeda.html>. Acesso em: 06 Ago 2018.

BLYTH, F. **UN Peacekeeping Deploys Unarmed Drones to Eastern Congo**, Global Observatory, Feb. 27, 2013.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed., Malheiros, 2007.

BOOTHBY, H. W. **Autonomous Systems: precautions in attacks**. 34 Round Table on Current issues of International Humanitarian Law. International Institute of Humanitarian Law. September 2011.

BRASIL. Lei n. ° 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1986.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria EMAER nº 17/1SC, de 8 de abril de 2014. Aprova a edição da Diretriz que dispõe sobre a Aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas Operações de Força Aérea (DCA 1-5). **Boletim do Comando da Aeronáutica**. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria DECEA nº 282/DGCEA, de 22 de dezembro de 2016. Aprova a reedição da ICA 100-40 que trata dos Sistemas de Aeronaves Remotamente Pilotadas e o acesso ao espaço aéreo brasileiro (ICA 100-40). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 19, 02 fev. 2017.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Circular de Informações Aeronáuticas (AIC) – Aeronaves Remotamente Pilotadas para uso recreativo. **AIC 17/18**. Rio de Janeiro, 2018a.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Circular de Informações Aeronáuticas (AIC) – Aeronaves Remotamente Pilotadas para uso em proveito dos órgãos ligados aos Governos Federal, Estadual ou Municipal. **AIC 23/18**. Rio de Janeiro, 2018b.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Circular de Informações Aeronáuticas (AIC) – Aeronaves Remotamente Pilotadas para uso exclusivo em operações dos Órgãos de Segurança Pública, da Defesa Civil e de fiscalização da Receita Federal. **AIC 24/18**. Rio de Janeiro, 2018c.

BRASIL. Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1945.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Manual de Campanha – A Divisão de Exército (C 61-100)**. Brasília, DF, 1989.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Manual de Campanha – Brigadas de Infantaria (C 7-30)**. Brasília, DF, 1984.

BRASIL. Ministério da Defesa. Agência Força Aérea Brasileira: **Hermes 900 reforça capacidade operacional da FAB no reconhecimento eletrônico**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/18093/REAPARELHAMENTO-%E2%80%93-Hermes-900-refor%C3%A7a-capacidade-operacional-da-FAB-no-reconhecimento-eletr%C3%B4nico>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Aviação de Reconhecimento**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32344/>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Aprova a edição da ICA 100-40, Instrução sobre “Aeronaves não tripuladas e o Acesso ao Espaço Aéreo Brasileiro”(ICA 100-40). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 278/GC3, de 21 de junho de 2012. Aprova a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 121, f. 4394, 26 jun. 2012.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Concepção Estratégica Força Aérea 100 (DCA 11-45). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, n. 180, 15 out. 2018. Rio de Janeiro, 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/eventos.../estrategia/>. Decreto nº 6.703/2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD 35-G-01**: glossário das Forças Armadas. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n. 916/MD, de 13 de junho de 2008. Aprova a Diretriz para a Difusão e Implementação do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 113, 16 jun. 2008b. Seção 1, p. 113.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Estudo Sobre a Indústria Brasileira e Europeia de Veículos Aéreos Não Tripulados**. Brasília, DF: MDIC, 2017b. 92 p. Disponível em: [http://www.mdic.gov.br/images/publicacao\\_DRONES-20161130-20012017-web.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/publicacao_DRONES-20161130-20012017-web.pdf). Acesso em: 27 jun. 2019.

CHAVES, A. N. **Proposta de modelo de veículos aéreos não tripulados (VANTs) cooperativos aplicados à operação de busca**. 2013. 149 p. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2013.

CHEREM, M. T. C. S. **Direito Internacional Humanitário**. Curitiba: Juruá, 2003.

CINELLI, C.F., **Direito Internacional Humanitário: Ética e Legitimidade na aplicação da força em conflitos armados**, 2. ed. Curitiba, PR, Juruá, 2016.

COLOMINA, I.; MOLINA, P. Unmanned aerial systems for photogrammetry and remote sensing: A review. **ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing**, v. 92, p. 79–97, 2014.

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

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Direito Internacional Humanitário**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2015.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Manual de Normas Internacionales que rigen las operaciones militares**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2016.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Regulamento anexo à Convenção IV de Haia de 1907**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1992.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Respostas às suas perguntas**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2015.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Violência e Uso da Força**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2009.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. 2015. **Sentença de 3 de fevereiro, Croácia v. Sérvia**. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Disponível em: <http://www.icj-cij.org>. Acesso em: 22 jul. 2019.

COUPLAND, R. **Humanity** : What is it and how it influence international law? RICR, n. 844, p. 969-990, 2001,

DANTAS, G. F. S. M. **Exame de VANTs para a detecção de incêndios florestais**. 2014. 66 p. Recife: Escola Politécnica de Pernambuco (POLI), 2014.

DASH, J. P. et al. Assessing very high resolution UAV imagery for monitoring forest health during a simulated disease outbreak. **ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing**, v. 131, p. 1–14, 2017.

DEFENSE, 331 Joint Publication 1-02, **Dictionary of Military and Associated Terms 2010** – As amended through 15 June 2015.

DEYRA, M. **Direito Internacional Humanitário**. Comissão Nacional para as Comemorações do 50. Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Procuradoria-Geral da República. Lisboa.2001. ISBN 972-8707-00-2.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DOUGHERTY, M. J. D. **Guia das Aeronaves Não Tribuladas que estão tomando conta de nossos céus**. Tradução Ariovaldo Griesi. São Paulo: M.Books do Brasil, 2019.

DOUHET, G. **O Domínio do Ar**. Rio de Janeiro: Itatiaia/INCAER, 1988.

DOCTRINA MILITAR DE DEFESA – **MD51-M-04**, Item 2.3.5.1, de 1º fev 2007.

ESTATUTO DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua**. Nicaragua v. United States. Acórdão sobre o Mérito de 27 de Junho de 1986, ICJ Reports 1986, p. 98, parágrafo 186

ESTATUTO DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Continental Shelf case (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta)**. Acórdão de 3 de Junho de 1985, ICJ Reports 1985, pp. 29-30, parágrafo 27.

ESTATUTO DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **North Sea Continental Shelf cases**. Acórdão de 20 de Fevereiro de 1969, ICJ

ETZIONI, A. The Great Drone Debate. **Military Review**. March-April 2013. Disponível em [http://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview\\_20130430\\_art004.pdf](http://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20130430_art004.pdf). Acesso em: 02 Ago 2018.

EUROCONTROL. **RPAS Strategy**. RPAS Estratégia. [Bruxelas]:1.ed., 2015.

FERREIRA, L. V. **Direito Internacional da Guerra**. Jundiaí, SP: Paco Editora, 2014.

FILHO, L. E.; MITSHITA, E. A.; KERSTING, A. P. B. **Calibração de um Sistema Fotogramétrico Multi-Câmeras para uso em Aplicações de Mapeamento com Georreferenciamento Direto**. 2017. Curitiba, PR: Universidade Federal do Paraná, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/47451>. Acesso em: 05 Ago 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

GONÇALVES, J. A.; HENRIQUES, R. UAV photogrammetry for topographic monitoring of coastal areas. **ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing**, v. 104, p. 101–111, 2015.

GRUT, C. et al. **“Counting Drone Strike Deaths”**, Human Rights Clinic, Columbia Law School, Oct. 2012, disponível em: <http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights/institute/COLUMBIACountingDronesFinalNotEmbargo.pdf>. Acesso em: 05 Ago 2018.

HABERFELD, L. Sistemas de Aeronaves Remotamente Pilotadas e o Controle do Espaço Aéreo: uma análise geopolítica. 10° Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa -[recurso eletrônico], São Paulo. **Anais** [...] 3 a 5 de setembro de 2018 / Organização: Wanderley Messias da Costa... [et.al.]. -- São Paulo: FLCH/USP, 2018.

HENCKAERTS, J. M. Estudo sobre o Direito Internacional Humanitário Consuetudinario: uma contribuição para a compreensão e respeito do direito dos conflitos armados. **Revista Internacional da Cruz Vermelha**. Suíça, 2007.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. Air Navigation Commission. **Guide to the Drafting of SARPS and PANS**. Ed. Montreal: ICAO, 2015a. 59p.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. **Cir 328, Unmanned Aircraft Systems (UAS)**. Order Number: CIR328. ISBN 978-92-9231-751-5. 2011.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. **Doc. 9854 – Global Air Traffic Management Operational Concept**, first edition, 2005.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. **Doc. 10019 – Manual on Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)**. Manual sobre Sistemas de Aeronave Remotamente Pilotada (RPAS). 1.ed. Montreal, 2015b.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. **Doc 9750 – AN/963 2016-2030 Global Air Navigation Plan**. 5. ed. Montreal: ICAO, 2016. 142 p.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW. **Manual de Sanremo sobre Reglas de Enfrentamiento**. Sanremo: IIHL, 2009.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. **Relatório final do Comité para a Formação do Direito Internacional Consuetudinário (Geral)**. Declaração de princípios aplicáveis à formação do direito internacional consuetudinário geral, Report of the Sixty-Ninth Conference, Londres, 2000, princípio 14, p. 734.

JAMES, M. R. et al. **Optimising UAV topographic surveys processed with structure-from-motion: Ground control quality, quantity and bundle adjustment**. *Geomorphology*, v. 280, p. 51–66, 2017.

JANOT, C. H. In: Barnhart, Richard K. (Ed.). **Introduction to unmanned aircraft systems**. Boca Raton, FL: CRC Press, 2012. ISBN: 978-1-4398-35320-3. Disponível em: [http://rahauav.com/Library/samples/Introduction\\_to\\_Unmanned\\_Aircraft\\_Systems3.pdf](http://rahauav.com/Library/samples/Introduction_to_Unmanned_Aircraft_Systems3.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

JASPER, F. N. H. Aeronáutica, Força Aérea ou Comando da Aeronáutica? **Revista da UNIFA**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 32, p. 59 - 67, jul., 2013.

KARLSRUD, J and ROSÉN, F. In the Eye of the Beholder? The UN and the Use of Drones to Protect Civilians. **Stability: International Journal of Security & Development**, 2(2): 27, pp. 1-10, 2013 DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.bo>.

KELLENBERGER, J. “**International Humanitarian Law and New Weapon Technologies**”, Keynote address at the 34th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law, 8 Sept. 2011. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/international-review/article/international-humanitarian-law-and-new-weapon-technologies-34th-round>. Acesso em: 06 Ago 2018.

KIRGIS, F. L. Custom on a Sliding Scale. **American Journal of International Law**. Vol. 81, p. 146, 1987.

LAFER, C. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1988. p. 125-134.

LIMA, S. A.; KUX, H. J. H.; SHIGUEMORI, E. H. Accuracy of Autonomy Navigation of Unmanned Aircraft Systems through Imagery. **International Journal of Mechanical and Mechatronics Engineering**, v. 12, n. 5, p. 406–410, 2018.

LÓPES, T. M. G. C. Seguridad internacional y Derechos humanos en el siglo XXI: problemas ético-jurídicos del uso de los drones. **Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas**. 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/271531393\\_Seguridad\\_internacional\\_y\\_De\\_rechos\\_humanos\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI\\_problemas\\_etico-juridicos\\_del\\_uso\\_de\\_los\\_drones](https://www.researchgate.net/publication/271531393_Seguridad_internacional_y_De_rechos_humanos_en_el_siglo_XXI_problemas_etico-juridicos_del_uso_de_los_drones). Acesso em: 29 abr. 2018.

MANUAL de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas. **MD34-M-03** – Ministério da Defesa – 1ª Edição/2011.

MELZER, N. **Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law**. ICRC, may, 2009.

MESQUITA, I. M. O Poder Aeroespacial e a Estratégia Nacional de Defesa (END). **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 33, n. 67, p. 82-97, jan./abr. 2018.

MILESKI, A. M. Uma história de alta tecnologia. *In*: **Revista Tecnologia e Defesa**, a.20, n.92, p. 42 - 61, 2007.

MITISHITA, E. et al. **O uso de veículos aéreos não tripulados (vants) em aplicações de mapeamento aerofotogramétrico**. Gramado: Congresso Brasileiro de Cartografia, 2014.

MORAES, A. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Sp. 7. ed. Atlas, 2007.

MULINEN, F. **Manual sobre el Derecho de La Guerra para Las Fuerzas Armadas**. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 1991. Reimpresión: Buenos Aires, mayo de 2013.

NYU SCHOOL OF LAW. INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS AND CONFLICT RESOLUTION CLINIC (STANFORD LAW SCHOOL) AND GLOBAL JUSTICE CLINIC **Living Under Drones: Death, Injury, And Trauma To Civilians From Us Drone Practices In Pakistan**. September, 2012.

NADKARNI, Isabel Teixeira; SOONE, Jaan. **Drones: PE aprova primeiras regras a nível europeu para garantir segurança**. 2018. Parlamento Europeu. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20180607IPR05239/drones-pe-aprova-primeiras-regras-a-nivel-europeu-para-garantir-seguranca>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

O'CONNELL, M. E. **Unlawful Killing with Combat Drones: A Case Study of Pakistan, 2004-2009** 3 (Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper No. 09-43, 2010).

OAKLEY, D. C. **No-Strike and the Collateral Damage Estimation Methodology**, Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, 13 Feb. 2009

O'BRIEN, M. E. **Unmanned Drones and The National Airspace System: Challenges and Considerations**. New York: Nova Science Publishers, 2013. 173 p.

PALMA, N. N. **Módulo Direito Internacional Humanitário**. Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Jurídicas, 2016.

PEREIRA, C. F. O. **Gangues Territoriais e Direito Internacional dos Conflitos Armados**, Curitiba, PR: Juruá, 2016.

PEREIRA, F. M. Explorando o Programa de Veículos Aéreos Não-Tripulados da China. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 5, n. 1, p.51-64, abr. 2016. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/06/4-Fernando-Marcelino-Pereira.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.

PHILIPPINI, A. C. M. M. Poder Aéreo e Operações De Paz: Análise Jurídica Do Período Pós-Guerra Fria. *In*: Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas", 3., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: UNESP, UNICAMP e PUC/SP. ISSN 1984-9265, 2011.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Ciência da Computação. **Metodologia**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/~dcc-pf/>. Acesso em: 19 ago. 2019.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Faculdade de Economia, Administração, Contábeis e Atuariais Curso de Administração. **Manual de orientação e normas para elaboração do Projeto de Pesquisa e do Trabalho de Conclusão de Curso**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/MANUAL-DE-TCC-ADMINISTRACAO-2017.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

QUÉGUINER, J. F. Precauciones previstas por el derecho relativo a la conducción de las hostilidades. **International Review of the Red Cross**, n. 864, Dez. 2006.

RAMOS, H. F. Aeronaves remotamente pilotadas como efeito Multiplicador de forças na manutenção da soberania nacional: popularização da ferramenta enquanto agente transformador do cenário geopolítico. *In*: Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, I, 2014, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 1221-1231. ISBN 978-85-63800-17-6.

REBELO, T. R. **Soldados da Paz e Violência Sexual: A resposta no âmbito das Nações Unidas**. *In*: Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do

Programa San Tiago Dantas. 2. 2009, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: UNESP, UNICAMP e PUC/SP. Nov. 2009.

REPORT of the Special Committee on Peacekeeping Operations. United Nations, v. 39, 2012, Substantive Sess., Feb. 21, March 16, and Sep. 11, 2012, GAOR, 66th Sess., Supp. N. 19 (2012), [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/19](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/19). Acesso em 19 nov. 2018. Reports 1969, p. 3.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2000. p. 113-127.

ROUSSEAU, J. J. R. **Do contrato social**. Versão e-book. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores, 2002.

SANDOZ, Y. **Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949**. CICR/Martinus, Ginebra/La Haya, 1987, p. 66-118.

SANTOS, M. **Evolução do poder aéreo**. Belo Horizonte: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989.

SASSOLI, M. e BOUVIER, A.A. **How Does Law Protect in war?** CICR. Third Edition, vol. 1. 2006, p. 14-15

SASSOLI, M. e BOUVIER, A.A., **Un droit dans la guerre?**, Genève, CICR, 2003, V. I 3 II, p.83.

SCHMITT, E. **Threats and Responses: The Battlefield: US Would Use Drones to Attack Targets**, N.Y. TIMES (Nov. 6, 2002). Disponível em: <http://www.nytimes.com/2002/11/06/world/threats-responses-battlefield-uswould-use-drones-attack-iraqi-targets.html?pagewanted=all&src=pm>. Acesso em: 10 Nov. 2018.

SEVERSKY, A. N. P. de. **Air power: key to survival**. 1. ed. New York: Simon and Schuster, 1950.

SILVA, A. R.; ANTÔNIO, M. A. A aplicação do princípio da precaução ante os riscos advindos das novas tecnologias bélicas. **Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília**, v. 8, n. 1, 2018, p.745-765.

SILVA, E. T. J. B. Veículos aéreos não tripulados: panorama atual e perspectivas para o monitoramento de atividades ilícitas na Amazônia. *In*: Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto – SBSR. 16., Foz do Iguaçu, PR, **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: INPE, 2013.

SOUSA, M. T. C. **Direito Internacional Humanitário**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007. p. 52.

SWINARSKI, Christophe. Direito internacional humanitário como sistema de proteção internacional da pessoa humana: principais noções e institutos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1990. p. 31.

SWINARSKI, C. **Introdução ao direito internacional humanitário**. Brasília: CICV, 1988.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA EX YUGOSLAVIA (TPIY), El fiscal c. Tadic, Causa IT-94-I-A, Fallo (Sala de Apelaciones), 15 de julio de 1999.

UNITED STATE AMERICAN. Department of Defense. **Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017**. Arlington: Office of The Secretary Of Defense, 2017b. 106 p. Disponível em: [https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017\\_China\\_Military\\_Power\\_Report.PDF](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF). Acesso em: 27 jun. 2019.

UNITED STATE AMERICAN. United States Air Force. **USAF, RPA VECTOR: Vision and Enabling Concepts 2013-2038**. Washington, Dc: USAF Headquarters, 2014. 101 p. Disponível em: [http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/usaf/usaf-rpa-vector\\_vision-enabling-concepts\\_2013-2038.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/usaf/usaf-rpa-vector_vision-enabling-concepts_2013-2038.pdf). Acesso em: 25 jun. 2019.

VITÉ, S. Tipología de los conflictos armados em el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales. **Internacional Review of the Red Cross**. n. 873, Marzo de 2009.

WARDEN III, J. A. **The air campaign planning for combat**. Washington: National Defense University Press Publication, 1988.

WEINBERGER, S. China Has Already Won the Drone Wars. **Foreign Policy Magazine**. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2018/05/10/china-trump-middle-east-drone-wars/>. Acesso em: 27 jun 2019.

ZARCO-TEJADA, P. J. et al. Tree height quantification using very high resolution imagery acquired from na unmanned aerial vehicle (UAV) and automatic 3D photo-reconstruction methods. **European Journal of Agronomy**, v. 55, p. 89–99, 2014.

**APÊNDICE A**

UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

**WEBERT LEANDRO BARRETO DA SILVA**

**O SISTEMA DE AERONAVE REMOTAMENTE PILOTADA NO BRASIL E A  
SITUAÇÃO DA NORMA NECESSÁRIA AO *JUS IN BELLO***

Produto apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea – UNIFA.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Muniz de Mesquita.

RIO DE JANEIRO

2019

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Dos Atos Internacionais (Tratados)

Segundo PAULO HENRIQUE GONÇALVES PORTELA, o emprego das denominações dos tratados na prática internacional é indiscriminado, e não influencia o caráter jurídico do instrumento, nos termos da Convenção de Viena de 1969 (Artigo 2º, o ato ou tratado internacional “*é um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica*”).

Portanto, conforme definiu a Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969, tratado internacional é "um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica" (Art. 2, a). Atos internacionais correspondem, segundo a prática brasileira, a tratados, acordos, memorandos de entendimento, ajustes complementares, convenções ou protocolos que criem normas e regulamentos.

Esta parece ser a posição adotada, inclusive, pelo Ministério das Relações Exteriores, que estabeleceu a Divisão de Atos Internacionais (DAI), competente para a coordenação das providências relativas à preparação dos tratados no Brasil e para a guarda dos acordos celebrados pelo Estado Brasileiro ([cf. https://concordia.itamaraty.gov.br/atos-internacionais](https://concordia.itamaraty.gov.br/atos-internacionais)).

Trata-se de fonte do direito internacional por excelência, caracterizada por seu processo de produção e pela forma final, não pelo conteúdo. Para a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (a “Lei dos Tratados”), incorporada pelo direito brasileiro, por meio do Decreto nº 7.030/2009, "tratado" significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica. É o ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas internacionais, regido pelo Direito Internacional Público.

De acordo com a Constituição Federal brasileira, compete privativamente ao Presidente da República a celebração de tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, VIII), além da celebração da paz, tendo para ambos os casos a necessidade de serem referendados pelo Congresso Nacional. Ademais do referendo, pode o Presidente celebrar a paz com simples autorização do Congresso (inc. XX, art. 84 c/c inc. II, art. 49 da CF). O referendo nas hipóteses citadas, que incluem os tratados de direito internacional dos conflitos armados, são concretizados por maioria de votos, presentes a maioria absoluta dos membros (art. 183, caput, do Reg. Int. da Câmara; art. 288, caput, do Reg. Int. do Senado – regime decorrente do silêncio constitucional, conforme art. 47 da CF), na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mediante decretos legislativos.

Num momento posterior, há o ato discricionário, sem limites temporais, de o Presidente da República ratificar os tratados aprovados em ambas as Câmaras. Após a ratificação, considera a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal necessário que haja a promulgação do tratado, mediante decreto presidencial, e a posterior publicação no Diário Oficial da União (DOU), a fim de que o instrumento internacional tenha efeitos internos. Assim, resumindo o processo, o Executivo federal assina ou requer a adesão do tratado de DICA, depois deve haver a aprovação separada primeiro na Câmara e depois no Senado, só assim o Presidente pode ratificar. Entretanto, para gerar efeitos internos, após a ratificação o Presidente deve promulgar o tratado e depois publicá-lo no DOU.

## **1.2 Dos tratados internacionais no ordenamento interno**

Quando em vigor no plano internacional os tratados ratificados pelo Estado, promulgados e publicados, passam a integrar o arcabouço normativo interno e a produzir efeitos na ordem jurídica interna. Ou seja, a eficácia jurídica dos direitos consagrados nos tratados ratificados pelo Brasil dependerá da sua recepção na ordem jurídica interna e do status jurídico que esta lhes atribui (NOVO, 2018).

Os tratados, em geral, quando recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro adquirem o status de normas infraconstitucionais. Nesses termos, tais tratados, quando promulgados, revogam todas as normas anteriores contrárias ao

seu conteúdo e, noutro giro, são revogados por leis posteriores quando da existência de um conflito.

Exceto quando dizem com direitos humanos, hipótese em que são internalizados com status supralegal, como assentado no Recurso Extraordinário (RE) 349.703, Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, ou equivalente ao de emenda constitucional, quando seguido o rito previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição da República, os tratados em geral, à luz de firme e longeva jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (por exemplo: Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.480, Relator o Ministro Celso de Mello), são integrados ao ordenamento jurídico doméstico, a partir da entrada em vigor do respectivo decreto de promulgação, com *status* de lei ordinária<sup>48</sup>.

A propósito, reproduzo observação doutrinária de Brenda Luciana Maffei:

É claro que nos países onde a Constituição já estabelece explicitamente qual é a hierarquia que deverão ter os tratados dentro dos ordenamentos jurídicos, por exemplo, a Argentina, não há espaço para a aplicação dessa teoria [do diálogo das fontes]. Isso ocorre porque a estrutura do sistema foi desenhada *a priori*, não deixando ao Judiciário uma ampla margem de decisão. Assim, os juízes, nesses países, deverão seguir a ordem explícita que os constituintes estabeleceram na Constituição, ou seja: os tratados têm hierarquia supralegal. Em definitivo, voltando ao que foi considerado no último parágrafo da exposição da teoria monista kelseniana, no caso de países que decidiram estabelecer uma hierarquia nas suas constituições, como é a Argentina, pode-se dizer que a decisão política que determina quais fontes internacionais são superiores ao direito interno (entenda-se: leis internas e não Constituição) foi tomada pelos próprios constituintes (órgão político). Em outras palavras, é a própria Constituição que indica a forma como deverá ser tomada uma solução em um caso concreto.”

Cabe ao Poder Judiciário e aos demais Poderes Públicos assegurar a implementação no âmbito nacional das normas internacionais de proteção dos direitos humanos ratificadas pelo Estado brasileiro; ao Congresso Nacional a

---

<sup>48</sup> Voto-vista da SENHORA MINISTRA ROSA WEBER no julgamento conjunto do RE 636.331 e do ARE 766.618, relatados, respectivamente, pelo Ministro Gilmar Mendes e pelo Ministro Roberto Barroso. Em ambos, discute-se, sob a ótica da repercussão geral, o alcance do art. 178 da Constituição da República, enquanto parâmetro suscetível de dirimir conflito entre o Código de Defesa do Consumidor e pactos sobre transporte aéreo internacional integrados ao ordenamento jurídico brasileiro.

obrigação negativa de se abster de legislar em sentido contrário às obrigações assumidas internacionalmente; e aos cidadãos, beneficiários diretos de instrumentos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos, reclamarem, perante os órgãos judiciais do Estado, a satisfação dos direitos estabelecidos nos tratados (NOVO, 2018).

Levando em consideração que o Direito Internacional dos Conflitos Armados ainda não conta com mecanismos jurídicos internacionais de controle bem organizados e aptos para aplicar, no caso concreto, as punições para os Estados que, vinculados a tratados internacionais, não cumpram as obrigações assumidas, é possível concluir que a efetivação das normas desse ramo do direito público se encontram, ainda e principalmente, na dependência da boa vontade e da cooperação dos Estados individualmente considerados.

A saber, o Brasil, conforme o quadro abaixo, ratificou (aderiu) aos principais tratados de direito internacional dos conflitos armados.

<b>Tratado</b>	<b>Assinatura</b>	<b>Ratificação</b>	<b>Adesão</b>
Declaração de Paris sobre guerra marítima (16.4.1856)			18.3.1858
Convenção de Genebra para a melhoria da sorte dos militares feridos nos exércitos em campanha (22.10.1864)			30.4.1906
Declaração de São Petersburgo para proscrever, em tempo de guerra, o emprego de projéteis explosivos ou inflamáveis (11.12.1868)			23.10.1869
II Convenção de Haia relativa às leis e usos da guerra terrestre e seu anexo (29.7.1899)			25.2.1907
III Convenção de Haia para a adaptação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra de 1864 (29.7.1899)			25.2.1907
Convenção de Genebra sobre o melhoramento da sorte dos doentes e feridos (6.7.1906)	6.7.1906	18.6.1907	
III Convenção de Haia de 1907 relativa ao rompimento das hostilidades (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
IV Convenção de Haia relativa às leis e usos da guerra terrestre e seu anexo (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	

V Convenção de Haia sobre direitos e deveres dos neutros em caso de guerra terrestre (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
VI Convenção de Haia relativos a navios mercantes inimigos no início das hostilidades (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
VII Convenção de Haia relativa à transformação de navios mercantes em navios de guerra (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
VIII Convenção de Haia relativa à colocação de minas submarinas automáticas de contato (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
IX Convenção de Haia sobre o bombardeamento por forças navais em tempo de guerra (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
X Convenção de Haia para a adaptação à guerra marítima dos princípios da Convenção de Genebra de 1864 (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
XI Convenção de Haia relativa a certas restrições ao exercício do direito de captura na guerra marítima (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
XIII Convenção de Haia sobre direitos e deveres dos neutros em caso de guerra marítima (18.10.1907)	18.10.1907	5.1.1914	
Protocolo de Genebra sobre a proibição do emprego na guerra de gases asfixiantes, tóxicos ou similares e de meios bacteriológicos de guerra (17.6.1925)	17.6.1925	28.8.1970	
Convenção para a melhoria da sorte dos feridos e enfermos nos exércitos em campanha (27.7.1929)	27.7.1929	23.3.1932	
Convenção relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra (27.7.1929)	27.7.1929	23.3.1932	
Tratado sobre a proteção das instituições artísticas e científicas e dos monumentos históricos (Washington, 15.4.1935)	15.4.1935	5.8.1936	
Protocolo de Londres de 1936 relativo ao uso da força por parte de submarinos contra navios mercantes (22.4.1936)			31.12.1937
Convenção para a prevenção e repressão do crime do genocídio (9.12.1948)	11.12.1948	15.4.1952	
As quatro Convenções de Genebra de 1949 (12.10.1949)	8.12.1949	29.6.1957	
Convenção para a proteção de bens culturais em caso de conflitos armados e seu Protocolo (Haia, 14.5.1954)	31.12.54	12.9.1958	

Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção e estocagem de armas bacteriológicas (biológicas) e à base de toxinas e sua destruição (10.4.1972)	10.4.1972	12.10.1984	
Convenção sobre a Proibição do uso de técnicas de modificação ambiental para fins militares ou outros fins hostis	9.11.77	12.10.1984	
Protocolos I e II às Convenções de Genebra de 1949 (8.6.1977)			5.5.1992
Convenção de 1980 sobre proibições ou restrições ao emprego de certas armas convencionais que podem ser consideradas como excessivamente lesivas ou geradoras de efeitos indiscriminados (Nova Iorque, 10.10.1980) e seus Protocolos (I, II e III)			3.10.1995
Convenção relativa aos direitos da criança (20.11.1989)	26.1.1990	24.9.1990	
Convenção internacional sobre a proibição do desenvolvimento, produção, estocagem e uso de armas químicas e sobre a destruição das armas químicas existentes no mundo (13.1.1993)	13.1.1993	13.3.1996	
Convenção sobre a proibição do uso, armazenamento, produção e transferência de minas antipessoal e sobre sua destruição (Ottawa, 3 de dezembro de 1997)	3.12.97	30.4.99	
Protocolo II à Convenção de 1980, emendado em 3 de maio de 1996, referente a minas, armadilhas e outros artefatos	3.5.96	4.10.99	
Protocolo IV à Convenção de 1980, relativo a armas cegantes a laser (13.10.95)	13.10.95	4.10.99	

Fonte: JARDIM, 2006.

## 2. Das considerações iniciais sobre a pesquisa

As utilizações do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada (RPAS) variam de intenções: vigilância, segurança, sensoriamento remoto, dentre outros. Tudo isso baseado numa navegação que assegurará atingir objetivos em tempo de paz ou em tempo de conflitos.

Não há vedação expressa no Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) quanto ao uso do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada, até porque

se trata de nona nova arma. No entanto percebe-se que o uso em conflitos armados de qualquer sistema de armas, incluindo o Sistemas de Aeronave Remotamente Pilotada, estão sujeitos às regras desse ramo do Direito. Isso significa, entre outras coisas, a distinção entre combatentes e civis, bem como entre objetivos militares e objetos civis.

As precauções possíveis para preservar civis e infraestrutura deverão ser tomadas, assim como se deve analisar a suspensão ou cancelamento de um ataque quando se espera que cause danos acidentais a civis ou propriedades civis que sejam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta. Nesse desiderato, não há como admitir que esses Sistemas usem armas proibidas, como agentes químicos, venenosos ou biológicos. Por outro lado, armas que melhorem a precisão dos ataques e ajudem a evitar ou reduzir perdas acidentais de vidas civis, ferimentos a civis ou danos a bens de natureza civil é, absolutamente, preferível.

Nesse cenário, a questão norteadora deste trabalho foi “Como respaldar juridicamente as Operações de Combate por meio do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada”.

Evidenciou-se, assim, que para orientar o estudo e procurar dar resposta ao Problema de Pesquisa, foi definida a seguinte hipótese: A fim de melhor se adequar às condicionantes de legitimidade, o Estado Brasileiro necessita legislar sobre o Sistema de Aeronaves Remotamente Pilotadas em conflitos armados.

A partir daí constatou-se como objetivo geral a identificação, no ordenamento jurídico brasileiro, de norma específica que respalde a utilização do Sistema Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados.

### **3. Do desenvolvimento da pesquisa**

Para buscar o entendimento do Objetivo Geral, o estudo foi subdividido nos seguintes objetivos específicos: 1) Examinar se o regime normativo brasileiro ampara o uso do RPAS em conflitos armados; 2) Examinar, no cenário internacional, se existe uma norma que ampare o uso de RPAS em conflitos armados; 3) Analisar a aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados quanto ao uso do RPAS; e 4) Verificar se o DICA é o instrumento legal mais adequado para respaldar o

emprego do RPAS em conflitos armados e, também, em cenário de outras situações de violência.

A produção dessa pesquisa cingiu basicamente na análise tanto de estudiosos do tema, como de documentos e doutrinas oficiais divulgados pelo Ministério da Defesa, Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO), *International Institute of Humanitarian Law* (IIHL), Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e Força Aérea Brasileira. A partir da narrativa de autores, como Cinelli (2016)<sup>49</sup>, Kellenberger (2011)<sup>50</sup>, López (2013)<sup>51</sup>, Silva e Antônio (2018)<sup>52</sup>, Warden (1988)<sup>53</sup> e Pereira (2016)<sup>54</sup>, fora obtido acesso a uma visão mais compreensível e clara das circunstâncias e interesses que embasam o emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados.

Enfrentou-se o tema apresentando amplo levantamento sobre as normas do direito brasileiro e internacional sobre RPAS, valendo-se da pesquisa bibliográfica para apresentar uma análise normativa do DICA e de sua disposição em relação às Operações Aéreas. A presente investigação, quanto à natureza, foi classificada como do tipo aplicada, uma vez que gerou conhecimentos para aplicações práticas dirigidas à solução de problemas específicos. Já do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa foi do tipo exploratória, em que se buscou proporcionar maior familiaridade com um problema por meio de levantamento bibliográfico.

---

<sup>49</sup> CINELLI, C.F., **Direito Internacional Humanitário: Ética e Legitimidade na aplicação da força em conflitos armados**, Curitiba, PR, Juruá, 2ª edição, 2016.

<sup>50</sup> KELLENBERGER, J. “**International Humanitarian Law and New Weapon Technologies**”, Keynote address at the 34th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law, 8 Sept. 2011. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/international-review/article/international-humanitarian-law-and-new-weapon-technologies-34th-round>. Acesso em: 06 Ago 2018.

<sup>51</sup> LÓPEZ, T. M. G. C. **Seguridad internacional y Derechos humanos en el siglo XXI: problemas ético-jurídicos del uso de los drones**. Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/271531393\\_Seguridad\\_internacional\\_y\\_Derechos\\_humanos\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI\\_problemas\\_etico-juridicos\\_del\\_uso\\_de\\_los\\_drones](https://www.researchgate.net/publication/271531393_Seguridad_internacional_y_Derechos_humanos_en_el_siglo_XXI_problemas_etico-juridicos_del_uso_de_los_drones). Acesso em: 29 abr. 2018.

<sup>52</sup> SILVA, A. R.; ANTÔNIO, M. A. A aplicação do princípio da precaução ante os riscos advindos das novas tecnologias bélicas. **Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília**, v. 8, n. 1, 2018 p.745-765.

<sup>53</sup> WARDEN III, J. A. **The air campaign planning for combat**. Washington: National Defense University Press Publication, 1988.

<sup>54</sup> PEREIRA, C. F. O. **Gangues Territoriais e Direito Internacional dos Conflitos Armados**, Curitiba, PR: Juruá, 2016.

#### 4. Da síntese do trabalho

Ao término, buscou-se nesta pesquisa demonstrar que o direito deve ser parte da condução de uma Operação Militar. A ratificação dos Tratados de direito dos conflitos armados e dos direitos humanos, assim como sua incorporação nas legislações nacionais, são passos essenciais para o êxito no cumprimento de missões no âmbito do DICA. Dessa maneira, difundir o conteúdo das normas nas doutrinas, nos diversos níveis de ensinamentos e nos treinamentos militares podem se traduzir em medidas, meios e mecanismos concretos que favoreçam a integração do DICA com a norma sobre uso do RPAS em conflitos armados.

A experiência adquirida durante as operações, junto com as alterações das normas, dos equipamentos e dos tipos de meios e métodos de combate, exige um exame periódico de todos os elementos normativos; isso, porque, quando se fala em aplicar sanções, é necessário adaptá-las à realidade. A integração do direito é, portanto, um processo circular, permanente e constante.

Na pesquisa ficou evidenciado que não há uma legislação específica, no campo do direito público interno, que estabeleça um liame entre as normas genéricas dos Tratados e a ainda escassa legislação *interna corporis* sobre esse novo meio aéreo de combate.

Pensou-se, inicialmente, e, estabelecer essa ligação por meio de Projeto de Lei, mas talvez isso tivesse uma redundância, já que os referidos Tratados de DICA são equiparados à de lei ordinária, quando não desenhados sobre Direitos Humanos.

Poder-se-ia adotar a edição de um Decreto, autorizando o Ministério da Defesa (MD) e o Comando da Aeronáutica a editarem as normas necessárias sobre o emprego do RPAS nas operações de guerra.

Decerto, foi entendido que, no âmbito FAB e do Ministério da Defesa, seria oportuno expedir instruções e diretrizes sobre a aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas operações de Força Aérea em combate com o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada, o que se concretizou na proposta de Portaria Normativa do MD.

Notadamente, ficou evidenciado que o Estado Brasileiro necessita legislar sobre o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados, com o intuito de melhor se adequar às condicionantes de legitimidade. Nessa extensão, implementar as normas do DICA poderia vir a atender as questões resultantes do emprego militar de RPAS em conflitos armados.

A Força Aérea Brasileira deve cumprir suas obrigações humanitárias internacionais, inclusive em conflitos armados, em relação ao uso da força e aos meios e métodos de guerra, especialmente em não usar a força contra indivíduos que não são membros de grupos armados ou de outra forma contra indivíduos que não representam uma ameaça iminente, a exemplo de não atingir alvos de impacto duplo quando ocorre a chegada de socorrista – dano colateral.

## **5. Considerações finais**

Dessa forma, o seguimento legal às normas do DICA, quando do uso de RPAS, é compromisso internacional assumido pelo Estado Brasileiro, posto que, de acordo com aquilo que se tentou apresentar ao longo desta pesquisa, o emprego dessas aeronaves possui uma propriedade de expandir o capital de defesa de um Estado, sobretudo em um cenário de conflito armado.

Nessa percepção, acredita-se que uma contribuição para essas missões que envolvem RPAS em combate seria o regramento específico do tema para a política de defesa nacional: uma Portaria Normativa do Ministério da Defesa. Isso significa que nem toda norma existente hoje está à altura da exigência internacional pela proteção das pessoas e bens civis que podem ser afetadas por um conflito e pela limitação das partes envolvidas em escolher os métodos e meios de enfrentamento.

Vê-se, daí, que no vazio normativo de medidas protetivas e reguladoras para o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados, novo arcabouço jurídico deve ser discutido; se os atuais não estão abarcando o emprego, quem sabe a edição de novos documentos venha a ser conveniente.

Afinal, considerando a problematização dessa temática militar, disseminada no meio acadêmico, diplomático e propriamente militar, este trabalho foi escrito para

contribuir com o aprimoramento das ações da Força Aérea relacionadas aos aspectos jurídicos de emprego dessas Aeronaves quando vivenciado uma situação que caracteriza um conflito armado.

## 6. Produto final

Sugestão de proposta de Portaria Normativa do Ministério da Defesa sobre a aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas operações de Força Aérea em combate com o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

## REFERÊNCIAS

JARDIM, Tarcisio Dal Maso. **Direito Internacional dos Conflitos Armados (Tomo I e Tomo II)**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editora, 2006.

NOVO, B. N. **O Brasil e os Tratados Internacionais**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 05 abr 2018. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51516/o-brasil-e-os-tratados-internacionais>. Acesso em: 16 out 2019.

MAFFEI, B. L. Fontes Internacionais no direito contratual brasileiro na era da desordem: uma possível solução dos conflitos pelo diálogo das fontes? In: Marques, C. L. (coord.) **Diálogo das fontes: Do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, W. L .B. da. **O Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada no Brasil e a situação da norma necessária ao *Jus in Bello***. 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Aeroespaciais) – Universidade da Força Aérea. Rio de Janeiro. 2019.

## PARECER DE MÉRITO



### MINISTÉRIO DA DEFESA COMANDO DA AERONÁUTICA

Assunto:  
Processo nº

Parecer de Mérito nº /GABAER

#### **I - Sumário Executivo**

Registra-se, de início, que este Parecer de Mérito foi elaborado com fulcro no art. 32 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

A experiência adquirida durante as operações, junto com as alterações das normas, dos equipamentos e dos tipos de meios e métodos de combate, exige um exame periódico de todos os elementos normativos; isso, porque, quando se fala em aplicar sanções, é necessário adaptá-las à realidade. A integração do direito é, portanto, um processo circular, permanente e constante.

Notadamente, ficou evidenciado que o Estado Brasileiro necessita legislar sobre o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada (RPAS) em conflitos armados, com o intuito de melhor se adequar às condicionantes de legitimidade e de legalidade. Nessa extensão, implementar as normas do DICA poderia vir a atender as questões resultantes do emprego militar de RPAS em eventuais conflitos armados.

Assim, propõe-se uma Portaria Normativa que regulamenta a aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas operações de Força Aérea em combate com o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

#### **II - Objetivo**

O objetivo que se pretende alcançar com a edição do ato normativo é conferir tangibilidade jurídica-normativa ao emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados

#### **III - Público-alvo**

Militares das Forças Armadas e Órgãos da Segurança Pública.

#### **IV - Implementação e cronograma**

Não há.

#### **V - Impacto Orçamentário e Financeiro**

Não haverá impactos orçamentário-financeiros ou a outras políticas públicas, visto que se busca, tão somente, a edição de uma Portaria Normativa, em atendimento ao compromisso internacional assumido pelo Brasil diante da nova tecnologia de Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

## **VI - Impacto sobre o meio ambiente e sobre outras políticas públicas**

Não há.

## **VII - Outras Informações**

A medida proposta é consequência da Dissertação de Mestrado da Universidade da Força Aérea (UNIFA), de autoria do 1º Ten QOAp SJU Webert Leandro Barreto da Silva, orientado pelo Prof. Dr. Ivan Muniz de Mesquita (Cap Ref), recomendando a necessidade de respaldo jurídico para o emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados, qual seja uma Portaria Normativa. Além disso, com a regulamentação, será possível atender ao compromisso internacional dos tratados de direito internacional dos conflitos armados ratificados pelo Brasil e à diretriz estratégica da Força Aérea Brasileira apresenta na Estratégia Nacional de Defesa (2012), a qual aponta para o avanço nos programas de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP), primeiro de vigilância e depois de combate.

## **VIII - Análise**

É bem verdade que, sem que se efetue uma edição normativa que poderia delimitar e tratar com atualidade a matéria sob análise, o eventual emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados não estaria coadunado aos moldes da atuação que a Força Aérea Brasileira detém hoje em relação à defesa militar em Operações. Sob o pálio do conceito de aprestamento, como *conjunto de medidas de prontificação ou preparo de uma Força ou parte dela, especialmente as relativas à instrução, adestramento, pessoal, material ou logística, destinadas a colocá-la em condições de ser empregada a qualquer momento*” (Glossário na página eletrônica do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas), é cristalino conceber que a Força Aérea Brasileira deve estar permanentemente apta a adequadamente proteger seu patrimônio, instalações e pessoal.

Assim sendo, evidenciou-se com a pesquisa que os moldes que a FAB tem para reger o emprego do RPAS em conflitos armados precisam ser embasados numa Portaria Normativa amoldada à modernidade do tema, a fim de, a *posteriori*, elencar questões procedimentais e definição de situações autorizativas do uso dessas aeronaves em embates. Convém ainda dizer que esse regramento poderia retirar seu fundamento de validade nos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, exatamente para dar validade à defesa e ofensiva militar do espaço operacional do Direito Internacional dos Conflitos Armados.

O que importa anotar e que não parece ser adequado, sob o prisma da segurança física de instalações e do pessoal militar, ou da segurança jurídica, no tocante à responsabilização dos agentes militares e, ainda, do agente político, a União, é que, diante de um conflito armado, o emprego do RPAS não possua um regulamento ou orientação legal, aptos a conferir adequada proteção aos agentes militares, o que pode sujeitar à ocorrência de eventuais ações excessivas ou inercias danosas.

Em que pese a Lei Complementar nº 97, de 1999, em seus arts. 4º e 12, § 3º, confira aos Comandantes Militares a direção e gestão das Forças Singulares, é interessante levar a discussão sobre o tema ao Ministério da Defesa, com vistas à padronização e coordenação do assunto, sem prejuízo, claro, de que essa construção autorize sua complementação por normas do Comando da Aeronáutica (face às especificidades organizacionais e operativas desta Força – por óbvio, respeitadas as balizas impostas pelo Ministério da Defesa).

Noutras palavras, seria válido adotar, como premissa, a expressão de que numa ação em conflito armado, utilizando RPAS, o militar tem o dever/poder legítimo de repelir as ameaças que se apresentem. Tal observação se faz pertinente, uma vez que se busca, num conflito, evitar que quaisquer crimes venham a ser cometidos indiscriminadamente e minimizar os efeitos desses, evitando danos colaterais, com o escopo de proteger a população civil e os bens de caráter cultural ou civil. Logo, o militar deve sopesar o ataque planejado, os resultados esperados e diversos efeitos que a ação venha a produzir.

A pesquisa enfatiza o caráter lesivo resultante dessa específica omissão normativa, assinalando que a superação irrazoável do lapso temporal necessário à implementação das medidas sobre o uso de RPAS em conflitos pode causar indevida frustração à legítima ação dos integrantes das Unidades Aéreas que operam o sistema.

Essa omissão ensejaria, ainda, nos termos da postulação ora deduzida, a responsabilidade civil da União Federal, cujo comportamento negligente no combate à ataques direcionados e contra as regras humanitárias poderia, supostamente, propiciar a ocorrência de graves ofensas e agressões às vítimas de conflitos, fazendo emergir, em decorrência do quadro de abandono a que foram expostas, o dever do Estado de indenizá-las pelos danos morais e/ou patrimoniais por elas sofridos.

Nota-se que, não obstante o teatro de um conflito armado, a cláusula inscrita no art. 22, inciso I (legislar sobre Direito Aeronáutico), da Constituição, consubstancia verdadeira imposição legiferante que, dirigidas ao Poder Público, têm por finalidade vinculá-lo à efetivação de uma prestação positiva destinada à proteção das pessoas, inclusive na esfera penal, contra atos desumanos e indiscriminatório, em todas as suas formas de manifestação, inclusive quando perpetrados por motivo fundado de conflitos armados.

Isso significa que a omissão da União Federal em adotar as medidas necessárias à elaboração de normas destinadas ao uso de RPAS em sede de conflito armado configuraria claro descumprimento, por omissão seletiva, do comando impositivo de legislar emergente da Constituição da República, pois o Congresso Nacional, longe de atuar como agente concretizador das medidas

protetivas de natureza penal exigidas pelo texto constitucional, estaria realizando, de modo insuficiente, a prestação estatal determinada pelo ordenamento constitucional.

Impende enfatizar, bem por isso, que as omissões dos Poderes do Estado não podem ser toleradas, eis que o desprestígio da Constituição – resultante da inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais tormentosos aspectos do processo de desvalorização funcional da Lei Fundamental da República, ao mesmo tempo em que estimula, gravemente, a erosão da consciência constitucional, evidenciando, desse modo, o inaceitável desprezo dos direitos básicos e das liberdades públicas pelo aparelho estatal<sup>55</sup>.

A omissão do Estado qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também despreza a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados da Lei Fundamental, tal como tem advertido o Supremo Tribunal Federal:

DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO – MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um ‘facere’ (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse ‘non facere’ ou ‘non praestare’, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. (...). (ADI 1.458-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

O fato inquestionável é que a inércia estatal em tornar efetivas as imposições constitucionais, traduz inaceitável gesto de desprezo pela Constituição e configura comportamento que revela um incompreensível sentimento de desprezo pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República<sup>56</sup>.

Nenhum dos Poderes da República pode submeter a Constituição a seus próprios desígnios, ou a manipulações hermenêuticas, ou, ainda, a avaliações

<sup>55</sup> Ensinamento do voto do Ministro Celso de Melo na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 – Distrito Federal.

<sup>56</sup> MORAES, A. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Sp. 7. ed. Atlas, 2007.

discricionárias fundadas em razões de conveniência política ou de pragmatismo institucional, eis que a relação de qualquer dos Três Poderes com a Constituição há de ser, necessariamente, uma relação de incondicional respeito, sob pena de juízes, legisladores e administradores converterem o alto significado do Estado Democrático de Direito em uma palavra vã e em um sonho frustrado pela prática autoritária (e abusiva) do poder, seja por ação, seja por omissão<sup>57</sup>.

E nesse cenário, é significativo que se discuta, portanto, o tema com a pertinência dos Direitos Humanos, valendo destacar, nesse contexto, a Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, promulgada em Paris, pela III Assembleia Geral da ONU, há 70 (setenta) anos, em 10/12/1948. Esse estatuto das liberdades públicas representou, no cenário internacional, importante marco histórico no processo de consolidação e de afirmação dos direitos fundamentais da pessoa humana, pois refletiu, nos trinta artigos que lhe compõem o texto, o reconhecimento solene, pelos Estados, de que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, são dotadas de razão e consciência e titularizam prerrogativas jurídicas inalienáveis que constituem o fundamento da liberdade, da justiça e da paz universal, sobretudo quando de um conflito armado<sup>58</sup>.

Torna-se essencial, portanto, ter consciência de que se revela inadiável conferir real efetividade, no plano interno, aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em tema de Direitos Humanos.

É esse, pois, o grande desafio com que todos – governantes e governados – nos defrontamos no âmbito de uma sociedade democrática: extrair das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos a sua máxima eficácia, em ordem a tornar possível o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, quaisquer que sejam as gerações ou as dimensões em que estes se projetem<sup>59</sup>.

Logo, há de se reconhecer a necessidade da União implementar uma prestação legislativa destinada ao uso de RPAS em conflitos armados e a recomendação de informar o Ministério da Defesa desse dever.

Nessa senda, propõe-se uma Portaria Normativa específica que dê tangibilidade jurídica-normativa ao emprego de RPAS em conflitos armados, fundamentando-se nas legislações exaustivamente traçadas neste trabalho.

## **IX - Conclusão**

No vazio normativo de medidas protetivas e reguladoras para o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em conflitos armados, novo arcabouço jurídico deve ser discutido; se os atuais não estão abarcando o emprego, quem sabe a edição de novos documentos venha a ser conveniente/necessária, a exemplo dessa proposta de Portaria Normativa.

Afinal, considerando a problematização dessa temática militar, disseminada no meio acadêmico, diplomático e propriamente militar, o trabalho que serviu de

---

<sup>57</sup> LAFER, C. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1988. p. 125-134.

<sup>58</sup> Ensino do voto do Ministro Celso de Melo na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 – Distrito Federal.

<sup>59</sup> BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed., Malheiros, 2007.

base para essa proposta foi escrito para contribuir com o aprimoramento das ações da Força Aérea relacionadas aos aspectos jurídicos de emprego dessas Aeronaves quando vivenciado uma situação que caracteriza um conflito armado.

Por fim, ciente o autor que aquela dissertação não esgota o assunto, incentiva-se o interesse em melhor discutir e explorar a pauta, especialmente quanto ao necessário aperfeiçoamento das disposições jurídicas (regras e princípios), dentro do sistema normativo brasileiro, que circundam o uso de RPAS em conflitos armados internacionais e não internacionais, uma vez que a obediência militar ao Direito Internacional dos Conflitos Armados tem papel fundamental para descomplicar e esclarecer as razões do “apertar de um gatilho”.

Local e data.

**NOME DO SIGNATÁRIO EM NEGRITO E MAIÚSCULAS**

Cargo/Função do Signatário em Minúsculas

**DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO:**

*[ORIENTAÇÕES: Neste campo deverá ser manifestada expressamente a concordância ou discordância acerca do conteúdo da conclusão e apresentado o encaminhamento à unidade competente pela matéria. É necessária a assinatura de autoridade cujo nível hierárquico seja compatível com o do destinatário/demandante, sem prejuízo das manifestações dos demais signatários do Parecer de Mérito.]*

Local e data.

**NOME DO SIGNATÁRIO DO DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO EM NEGRITO  
E MAIÚSCULAS**

Cargo/Função do Signatário em Minúsculas

**MINUTA DE PORTARIA**

PORTARIA NORMATIVA Nº MD, DE DE DE 2019.

Dispõe a aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas operações de Força Aérea em combate com o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada.

O **MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA**, no uso das atribuições que lhe são conferidas no inciso I do parágrafo único do art. 87 da Constituição, resolve:

Art. 1º É responsabilidade da Aeronáutica as operações com o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em combate que devem seguir as normas do Direito Internacional dos Conflitos Armados (*Jus in Bello*).

§ 1º Para fins deste Portaria, a expressão “*Jus in Bello*” será considerada como sendo o direito que rege a maneira como o conflito armado é conduzido.

§ 2º Para fins deste Portaria, a expressão “*Jus ad Bellum*” refere-se ao direito de uso da força entre Estados soberanos, conforme consta da Carta da Organização das Nações Unidas de 1945.

§ 3º Atos do Comandante da Aeronáutica e do Secretário-Geral do Ministério da Defesa indicarão, no âmbito da Aeronáutica e do Ministério da Defesa, respectivamente, as diretrizes sobre a aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas operações de Força Aérea em combate com o Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada a que se refere o caput.

Art. 2º O emprego do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada em combate obedecerá aos principais tratados de Direito Internacional dos Conflitos Armados ratificados ou aderidos pelo Brasil.

Art. 3º O Comando da Aeronáutica não deve se abster que a integração do Direito Internacional dos Conflitos Armados com o uso do Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada na doutrina não venha a ser uma simples inclusão ou citação de normas e princípios nos manuais. Esses regramentos devem fazer parte de forma natural e integral de cada componente da doutrina da Força.

Art. 4º Esta Portaria Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

**FERNANDO AZEVEDO E SILVA**