

## DIREITOS HUMANOS COMO LIMITES DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA: A LEI DO ABATE NO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS

HUMAN RIGHTS AS LIMITS OF BRAZILIAN AIR FORCE: THE SHOOT-DOWN LAW COMBATING THE DRUG TRADE

Rui Carlo Dissenha<sup>1</sup>  
Monick de Souza Quintas<sup>2</sup>

**Resumo:** Embora bastante criticado pela doutrina nacional, o Decreto n. 5.144, de 16 de julho de 2004, permitiu o abate, pela Força Aérea, de aeronaves suspeitas de participação no tráfico de drogas em nome da defesa da soberania nacional. Neste artigo, discute-se a questão à luz da imperatividade determinada pela construção de uma importante rede normativa garantidora de direitos humanos que implica consequências ao próprio conceito de soberania. De fato, o aprofundamento político e normativo dessa soberania humanizada implica a construção de novos limites ao uso da força pelo Estado, materializados em diversos instrumentos normativos que irradiam efeitos sobre o sistema jurídico nacional. Especialmente diante das determinações do Plano Nacional de Direitos Humanos e das instruções dele decorrentes regulando o uso da força por agentes públicos federais, o Decreto n. 5.144/2004 padece de aparente inconstitucionalidade. Essa conclusão decorre da análise dos instrumentos normativos que regulam a questão e que impedem o uso de medidas militares, criadas para a proteção das fronteiras nacionais de ataques inimigos externos, contra simples acusados da prática de crimes. Ademais, a opção pelo uso do tiro de destruição como determinado no Decreto n. 5.144/2004 representa uma confusão perigosa entre as esferas da segurança pública e da segurança nacional que põe em risco o Estado Democrático de Direito e a garantia dos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Lei do Abate. Tráfico de drogas. Plano Nacional de Direitos Humanos.

**Abstract:** Although heavily criticized, Decree n. 5.144, of July 16, 2004, allowed the shooting-down, by the Air Force, of aircrafts suspect of involvement in drug trafficking based on the preservation of national sovereignty. The article discusses the issue in light of the imperative human rights normative system which redesigned the concept of sovereignty. Indeed, the political and normative deepening of this humanized sovereignty implies the construction of new limits regarding the use of force by the state and is embodied in various legislative instruments radiating effects to the national legal system. Especially in light of the Plano Nacional de Direitos Humanos and its normative regulations referring to the use of force by federal agents, Decree no. 5.144/2004 suffers from apparent unconstitutionality. This conclusion follows from the analysis of normative instruments governing the issue which should prevent the use of military measures, created for the protection of national borders from external enemy attacks, against simple accused of committing crimes. In addition, the application of the possibilities created by Decree no. 5.144/2004 is a dangerous confusion between the spheres of public security and national security, endangering the democratic rule of law and the fundamental rights.

**Keywords:** Brazilian Shoot-down Law. Drug trafficking. National Human Rights Plan (Plano Nacional de Direitos Humanos).

<sup>1</sup> Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo; Professor de Direito na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Positivo; Professor do Programa de Mestrado no Centro Universitário Internacional; Rua do Rosário, 147, Centro, 80020-110, Curitiba, Paraná, Brasil; ruidissenha@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília; monickquintas@gmail.com

## Introdução

A problemática das drogas tem se tornado, nos dias de hoje, uma questão de Estado extremamente difícil. As opções de políticas nacionais e internacionais de gestão da questão são profundamente delicadas, dado contrastarem, de forma evidente, direitos individuais e segurança pública. Não é por outra razão que as medidas adotadas nacionalmente no trato das drogas são evidentemente esquizofrênicas e desarmônicas: às vezes, as políticas criminais adotadas são de redução do poder punitivo (como propostas descriminalizadoras e despenalizadoras de usuários); em outras situações, opções políticas refletem uma tendência de recrudescimento da violência estatal (aumento de penas, adoção de medidas investigativas mais drásticas, *hediondalização* do tráfico, etc.).

No que se refere especificamente ao crime de tráfico de drogas, a opção nacional, embora padeça de críticas, é de criminalização especialmente contundente. Isso implica a adoção de medidas repressivas pesadas e de pretensamente eficientes formas de *combate* ao tráfico de drogas. Nesse sentido, vem sendo considerada importante a constante vigilância das fronteiras nacionais pelas autoridades públicas.

No caso do Brasil, a enorme linha de fronteira terrestre, grande parte dela de florestas, implica a adoção de medidas de controle do tráfego aéreo para impedir a entrada de entorpecentes por meio de aeronaves de pequeno porte – papel desempenhado pelas Forças Armadas (FFAA), em especial a Aeronáutica. Nesse sentido, o Código Brasileiro da Aeronáutica (Lei n. 7.565/86) recebeu importante alteração pela Lei n. 9.614/98 com a autorização de abate de aeronaves recalcitrantes a certas medidas de controle (sendo, por isso, classificadas como “hostis”) a serem exercidas pelas autoridades competentes. Referida Lei ordinária foi ainda regulamentada pelo Decreto n. 5.114/04, que especificou as condutas a serem adotadas para o abate e incluiu que o assim chamado “tiro de destruição” poderia ser também usado contra aeronaves suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Essa constelação normativa recebeu ainda recentes complementações, nos anos 2014, 2015 e 2016 com vistas à realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos no Brasil (ainda que sem referência ao tráfico de drogas), e continua plenamente em vigor.

Contudo, a questão está longe de ser pacificada diante da ampla crítica da doutrina que ataca a referida normativa, apontando-a como inconstitucional por violação de uma série de dispositivos principiológicos adotados na Carta Magna. Por outro lado, os defensores da normativa indicam se tratar de uma opção fundamental para a garantia das fronteiras, da soberania nacional e, enfim, da própria segurança pública por meio do combate ao tráfico de drogas.

Com o presente texto pretende-se discutir a questão à luz da contemporânea conformação de limites à soberania, que termina por indicar fronteiras intransponíveis aos Estados nas suas opções de política criminal. Embora se compreenda que, em certas medidas, o uso do tiro de destruição contra aeronaves hostis pode ser necessário, defende-se, neste texto, que o abate de aeronaves suspeitas de tráfico de drogas não é admissível, tomando-se por base as determinações constitucionais

delineadas e esclarecidas no atual Plano Nacional de Direitos Humanos, que, entre outras coisas, tenta também delimitar o uso da força pelas autoridades públicas aos padrões constitucionalmente e internacionalmente reconhecidos pelo Brasil como imperativos.

Assim, inicia-se o presente artigo fazendo uma breve apresentação da evolução normativa aplicável para, depois, discutir a opção nacional de uso do tiro de destruição para o combate ao tráfico de drogas. Adiante, apresenta-se como a noção de soberania resta alterada pela valoração internacional dos direitos humanos e como essa tendência constrangeu o exercício da segurança pública a limites estritos em garantia da dignidade da pessoa humana. Finalmente, indicam-se quais as consequências dessa tendência para o exercício do tiro de destruição de aeronaves suspeitas de tráfico de drogas quando cotejado o Decreto n. 5.144/04 com as regras que regulam o uso da força pelas autoridades públicas federais, mormente o Plano Nacional de Direitos Humanos e as normativas que o regulam, esclarecem e aplicam nesse ponto. Como resultado, parece clara a inconstitucionalidade do referido Decreto e a necessidade urgente de revisão do seu conteúdo.

## 1 O histórico da noção de “tiro de destruição” e seu posicionamento normativo

Seguindo uma tendência internacional (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 66-67) determinada especialmente por convenções e posturas políticas internacionais constituídas com base no *combate* ao terrorismo, a Lei n. 9.614, de 05 de março de 1998, esclareceu a possibilidade, no Código Brasileiro de Aeronáutica, de que aeronaves consideradas “hostis” sejam abatidas pela Força Aérea. Esse dispositivo legal incluiu o parágrafo 2º no art. 303 daquele Código, mencionando que “esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil, ficando sujeita à medida de destruição, nos casos dos incisos do caput deste artigo e após autorização do Presidente da República ou autoridade por ele delegada.” (BRASIL, 1998).

Para além da necessidade estritamente militar decorrente da demanda de proteção do espaço aéreo brasileiro contra ataques ou invasões estrangeiras institucionalizadas, a medida era plenamente justificada diante do fantasma do terrorismo internacional que demandava uma coligação de esforços internacionais. Primeiro pela ONU, com a pretensão do aumento da densidade normativa internacional sobre o tema. Depois pelos Estados, especialmente no que se refere à prevenção, criminalização, investigação e punição dos terroristas. Assim, a adoção de medidas de abate de aeronaves civis declaradas hostis pelas nações se popularizou, mormente diante dos riscos possíveis decorrentes dos atentados terroristas (MACFARLANE, 2004, p. 28 e ss.).

É de se notar, entretanto, que originalmente o Código da Aeronáutica se havia limitado a uma lista bastante estrita das medidas que poderiam ser usadas contra a aeronave considerada “hostil”: como se vê do título do Capítulo IV em que se posiciona o art. 303, as opções existentes eram “detenção, interdição, e apreensão.” A proposta original apenas criava autorização para que os órgãos públicos tocados pela normativa exercessem seu poder de polícia de forma eficaz no que se

referia às aeronaves, o que fica ainda mais claro ao se verificar que o capítulo V trata da “custódia e guarda” dos veículos aéreos apreendidos. A Lei n. 9.614/1998, portanto, ao incluir a nova medida de destruição, inova de forma drástica a ordem jurídica aplicável ao caso ao permitir, inclusive, que se abata uma aeronave suspeita apenas para que se lhe averigue, por exemplo, a eventual e genérica prática de ilícito, sem especificar quais ilicitudes (não há sequer especificação de se tratar de ilicitude de natureza penal) poderiam ensejar o abate. Mas diante da necessidade de combate ao terrorismo e às suas terríveis consequências, a medida de destruição poderia parecer útil e adequada em casos extremos, como no caso de delitos assemelhados a essa espécie.

Enfim, em 16 de julho de 2004 foi publicado o Decreto n. 5.144 que autorizava o assim chamado “tiro de destruição” ou “abate de aeronaves hostis” em um sentido ainda mais especificado. Permitia-se, agora, também e especificamente, a possibilidade da drástica medida ser lançada contra aeronaves possivelmente usadas para o tráfico de drogas. De fato, esse dispositivo veio à baila com a pretensão de regulamentar as disposições do Código Brasileiro de Aeronáutica no que se refere à detenção, interdição e apreensão de aeronaves, mas deixando claro que essas ações poderiam ser usadas também nos casos de “aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins.” (art. 1º do Decreto n. 5.144/04) (BRASIL, 2004). Seguiu, ainda, uma importante tendência internacional de “guerra às drogas” que se instalava de forma cada vez mais veemente criando obrigações para os Estados (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p. 67 e ss.).

Embora essa alteração ampliativa tenha sido muito criticada na doutrina (GOMES, 2014; MAIEROVITCH, 2004), recentemente a demanda pública produzida pela realização de grandes eventos no Brasil, especialmente da Copa do Mundo de Futebol em 2014 e das Olimpíadas em 2016, ensejou uma renovação do debate diante do risco de atentados terroristas. É nesse sentido que o Decreto n. 8.265, de 11 de junho de 2014, transferiu ao Comandante da Aeronáutica a competência “de que trata o § 2º do art. 303 da Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica”, tornando, ainda, obrigatória a publicação de portaria estabelecendo os procedimentos que devem ser adotados “para a hipótese do caput”, em que há referência expressa àquele mesmo parágrafo 2º do art. 303 da Lei n. 7.565/86 (BRASIL, 2014b). Atendendo à determinação, o Comando da Aeronáutica regulou a questão por meio da Portaria n. 941-T/GC3, de 12 de junho de 2014, definindo o *modus operandi* a ser usado quando da necessidade de abate de aeronaves hostis e fazendo expressa menção, todavia, à aplicação dessa normativa às questões de “segurança nacional”. Além disso, esse arcabouço normativo foi complementado nos anos 2015 e 2016 com vistas à realização dos jogos olímpicos e paraolímpicos no Rio de Janeiro: a Portaria Normativa n. 232/MD, de 30 de janeiro de 2015, estabeleceu algumas orientações gerais, tendo sido alterada pela Portaria Normativa n. 1.679, de 04 de agosto de 2015, para a aprovação um plano estratégico de atuação para as FFAA, materializada, finalmente, no Decreto n. 8.758, de 10 de maio de 2016.

Toda essa evolução histórica normativa permaneceu quase isenta de críticas no que se refere à possibilidade do abate de aeronaves pelas FFAA nos casos de risco à segurança nacional. De

fato, embora algumas questões possam ser levantadas sobre o procedimento a ser adotado para tanto e sobre a competência em processos verificadores da legalidade da medida, parece certo acreditar que as tradicionais regras do Direito Penal, do Direito Militar e do Direito Internacional Público eram capazes de justificar a atuação contra uma aeronave alienígena invasora. Mesmo, aliás, no caso da luta contra o terrorismo, já que, nos dias atuais, as ameaças dessa espécie têm se celebrizado justamente por envolverem danos massivos diretos à população e riscos, inclusive, de se caracterizarem como atos agressivos e de guerra, com uso de armas químicas, bacteriológicas e nucleares.

A questão é efetivamente mais sensível no tema do abate de aeronaves como instrumental de combate às drogas. De fato, a possibilidade de abate de aeronaves que arriscam atentados terroristas parece andar ombro a ombro com a aceitação moral da legítima defesa, dados os riscos existentes. Mas a questão das drogas é muito mais delicada na medida em que a proibição do uso e comércio de drogas é tema de extrema controvérsia e caracteriza crime grave apenas de forma circunstancial e dependente de uma escolha de ordem política.

Fato é que a própria Lei n. 8.614/1998, que autoriza a destruição de aeronaves, vem eivada de imprecisão, minando a própria segurança jurídica. Entretanto, embora aparentemente padeça de uma inadequada técnica legislativa (porque insere um dispositivo desconexo, generalizante e impreciso dentro de um conjunto razoavelmente harmônico de medidas que poderiam ser adotadas, segundo a racionalidade, pela autoridade pública), o conteúdo da Lei que cria a possibilidade de destruição de aeronaves em casos-limite não é necessariamente incompatível com o Texto Constitucional. Afinal, tanto do ponto de vista formal quanto material parece respeitar os ditames constitucionais e pode, por isso, produzir seus efeitos de forma justificada. No caso, por exemplo, de um atentado terrorista prestes a causar graves danos (como os que poderiam ser lançados em grandes eventos como a Copa do Mundo ou as Olimpíadas), o abate seria plenamente adequado.

Mais delicada, entretanto, é a situação do Decreto n. 5.144/2004. É bem verdade que um dispositivo genérico como aquele inserido pela Lei n. 8.614/1998 precisa de esclarecimento e especificação para se tornar aplicável. Veja-se que, no direito brasileiro, os decretos se prestam a desenvolver os preceitos constantes na lei, dentro da órbita por ela circunscrita. Tal afirmação decorre de um dos princípios basilares de nosso ordenamento, de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei, de forma que o constituinte quis deixar clara a necessidade de a Administração Pública estar pautada no princípio da legalidade (MELLO, 2011, p. 358 e ss.). Daí a imprescindibilidade de decretos que esclarecem o sentido da lei que regulamentam:

O regulamento, embora não possa modificar a lei, tem a missão de explicá-la e de prover sobre minúcias não abrangidas pela norma geral editada pelo Legislativo. Daí a oportuna observação de Medeiros Silva de que 'a função do regulamento não é reproduzir, copiando-os literalmente, os termos da lei. Seria um ato inútil se assim fosse entendido. Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra. Assim, se uma faculdade ou atribuição está implícita no texto legal, o regulamento não exorbitará, se lhe der forma articulada e explícita'. (MEIRELLES, 2003, p. 176).

Ou seja, diante do caráter abstrato de uma lei, é possível que haja particularização de determinada situação por meio de um decreto, desde que essa discricionariedade administrativa não seja exercida como uma delegação legislativa. Assim, se é certo que um decreto regulamentador (como é expressamente o caso do Decreto n. 5.144/2004) não pode introduzir algo cuja preexistência não pode ser deduzida da lei regulamentada, é de se perguntar se o referido Decreto poderia ter permitido o abate de aeronaves suspeitas de tráfico de drogas. Como já se disse, a Lei n. 9.614/1998 é exageradamente ampla, pois permite a medida de destruição da aeronave desde que “esgotados os meios coercitivos legalmente previstos” (estabelecidos no próprio Decreto de 2004) para obrigá-la a aterrar em casos que vão do desatendimento a determinações convencionais ou de falta de autorização para voo até a “averiguação de ilícito” (sem especificação da sua natureza penal ou não). A leitura do Código da Aeronáutica, na sua modificação pela Lei n. 9.614/1998, demanda complemento para que se especifique quando a averiguação de ilícito requer a destruição. E aí o Decreto n. 5.144/2004 cumpre seu papel regulamentador, deixando claro que é considerada “hostil” a aeronave, suspeita de tráfico de drogas, que esteja naquelas condições especificadas que, em geral, conjugam dois elementos: desatendimento das normativas regulamentadoras do voo e presença ou rota em região onde comumente o tráfico de drogas é realizado.

Portanto, parece evidente que a prática de tráfico de drogas, ou a mera suspeita de tanto, que recaia sobre o voo de aeronave que desrespeite as ordens de pouso determinadas pelas autoridades competentes autoriza, sim, o abate daquele veículo. Nesse sentido, o Decreto n. 5.144/2004 não aparenta ser carregado de qualquer espécie de ilegalidade, pois é necessário para explicitar a Lei que lhe dá reclame. Em outras palavras, o Decreto não parece ter ultrapassado os limites da Lei que pretendeu regulamentar.

Entretanto, outra sorte, acredita-se, reserva-se à análise da adequação constitucional de fundo do Decreto n. 5.144/2004. Afinal, embora do ponto de vista formal se possa entender que o Decreto esclarece e realiza aquilo mesmo que a Lei n. 9.614/1998 pretendeu – ainda que originalmente desenhada para situações mais graves que efetivamente possam ensejar medidas drásticas como o abate – do ponto de vista material, ao dedicar a possibilidade de destruição de aeronaves pelas FFAA para a luta contra o tráfico de drogas, essa normativa vem eivada de uma profunda contrariedade para com os dispositivos constitucionais de proteção do indivíduo. É isso o que se pretende discutir adiante.

## **2 O tiro de destruição como forma de *combate* ao tráfico de drogas e a problemática daí decorrente**

De fato, o problema se tornou agudo, e o debate, na doutrina, mais acirrado, todavia apenas a partir da edição do Decreto n. 5.144/2004. Afinal, se o uso das FFAA no *combate* ao crime é em

geral dificultoso, essa opção se torna especialmente grave quando se autoriza o uso de força letal – como ocorre, por óbvio, no tiro de destruição.

Para além da instrumentalização das FFAA, que se transformam em ferramenta para o trato para com o fenômeno criminoso (objetivo a que não se destinam), rompe-se o delicado limiar entre a atuação militar e civil porque parece evidente que essa nova perspectiva arrisca a confusão entre dois conceitos fundamentais do Texto Constitucional e extremamente sensíveis para a garantia dos direitos individuais: o de segurança pública (art. 144, CF) e o de segurança nacional (art. 142, CF).

Ora, como se sabe, embora excepcional, é constitucionalmente possível que as FFAA sejam usadas na garantia da lei e da ordem (GLO) – ainda que não na garantia direta da segurança pública, que fica a encargo dos órgãos listados expressamente no artigo 144 do Texto Constitucional, em que não estão incluídas as FFAA. A GLO demanda a atuação das FFAA apenas quando “esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição<sup>3</sup>” e mediante uma série de diretrizes, requisições e determinações estabelecidas na Constituição, na Lei Complementar n. 97, de 09 de junho de 1999 e no Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001.

Dessa forma, a atuação militar no trato da questão criminal é, evidentemente, excepcional e usada apenas no limite do exaurimento dos órgãos competentes a tanto (nos termos da lei, “consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional”). Ou seja, a atuação das FFAA no combate ao crime somente se justifica porque a questão deixa de ser referente à segurança pública na medida em que as autoridades dela constitucionalmente encarregadas estão incapazes (“esgotadas”, nos termos da lei) de exercer suas funções. É nesse momento, especialíssimo como decorre da norma, que a questão se torna um problema de GLO e é por isso que a atuação das FFAA se justifica.

Ao bem da verdade, a GLO não se confunde com a noção de segurança pública especialmente diante da sua excepcionalidade e da amplitude do controle que se reconhece a essa anômala forma de atuação do Ente Federal diante da falência de outros órgãos públicos. O que ocorre é que dentro da noção de GLO pode ser incluída a segurança pública, dependendo das características do fator que desencadeie o processo – ou seja, diante da necessidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.”<sup>4</sup> E nesse caso a garantia da ordem pública poderá ser exercida pelas FFAA apenas porque é o meio de que dispõe o Ente Federal para tanto, na medida em que as polícias federais não são organizadas para o policiamento ostensivo necessário ao objetivo (SOUZA NETO, 2008, p. 34).

Nesse contexto, o uso das FFAA no trato para com o crime como política geral e não excepcional parece equivocado. No caso do tráfico de drogas, cuja própria criminalização é criticada por

<sup>3</sup> Conforme o art. 3º do Decreto n. 3.897/01 que estabelece as diretrizes para a atuação das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem.

<sup>4</sup> Art. 3º do Decreto n. 3.897 de 24 de agosto de 2001.

boa parte da doutrina,<sup>5</sup> certamente a excepcionalidade não está presente. Afinal, trata-se de espécie criminosa extremamente comum<sup>6</sup> e para a qual as autoridades públicas responsáveis pela segurança pública, atuando inclusive em ampla colaboração, estão adaptadas e equipadas. Assim, não parece evidente que exista cabimento da excepcionalíssima autorização de uso das FFAA.

De fato, a opção do legislador nacional pela inclusão da possibilidade de abate de aeronaves pretensamente envolvidas com o tráfico de drogas parece evidenciar a construção do que se reconhece como Direito Penal do Inimigo. Segundo a parte da doutrina que apoia essa proposta, para a garantia da coexistência humana seria necessária a construção de um Direito Penal de duas velocidades: o Direito Penal democrático, preservador dos direitos humanos, desenhado aos cidadãos, e o Direito Penal do Inimigo, com restrições às garantias materiais e processuais, para aqueles que podem ser considerados “não cidadãos” (JAKOBS, 2007, p. 19). Esse “novo Direito” permite uma antecipação da punição pela aproximação entre a legislação penal e uma *legislação de luta* que suprime garantias e extrai, do sujeito, sua condição de cidadão (AMBOS, 2007, p. 42).

Essa tendência parece explicar tanto a opção do legislador pela criminalização especial do tráfico de drogas segundo critérios bastante drásticos, quanto a ampliação determinada na lei do tiro de destruição pela equiparação da aeronave usada pelo traficante de drogas à noção de “aeronave hostil”. De fato, o texto da lei não deixa espaço para outra interpretação, pois ao indicar que o Decreto estabelece procedimentos com relação “a aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins”, equipara o tratamento das duas condições. É, nesse contexto, um inimigo (“hostil”) reconhecido ao qual se elevam os riscos permitidos de produção de um dano exagerado (morte, lesões corporais, etc.) por meio de medidas também exageradamente violentas decorrentes do simples não atendimento às ordens emanadas pela autoridade.

É daí que se evidencia, portanto, a aproximação perigosa entre a noção de segurança pública, plano no qual o Direito Penal é atuante e que vem aplicado nos moldes do art. 144 da Constituição Federal, e de segurança nacional, mais afeita à atuação das FFAA nos moldes do art. 142 da Carta Magna.

Além disso, ao permitir o uso de meios militares para lidar com uma questão que é de ordem claramente civil, a nova medida romperia com uma fronteira existente entre vida civil (dentro da qual o crime é comum) e agressão militar. A consequência é o uso de instrumentos militares, talhados para a defesa do território nacional e integridade da pátria contra inimigos alienígenas, em face de cidadãos comuns que lesionam bens jurídicos – como a saúde pública, tradicionalmente

<sup>5</sup> Por todos, vejam-se Arguello (2012) e Carvalho (2010). Além disso, são notórios os debates jurisprudenciais atualmente existentes no que se refere à questão das drogas, cuja criminalização, em certa medida, vem sendo discutida mesmo nas cortes superiores, a exemplo do Recurso Extraordinário n. 635.659 junto ao STF, que trata da apontada inconstitucionalidade da criminalização do porte de drogas para uso pessoal.

<sup>6</sup> Segundo dados oficiais (Departamento Penitenciário Nacional), o crime de tráfico de drogas é o crime pelo qual mais pessoas estão presas no Brasil, correspondendo a um total de 27% de todos os casos (BRASIL, 2014, p. 69).

apontada pela maior parte da doutrina (embora a matéria não seja pacífica) como o bem jurídico protegido no crime de tráfico de drogas (GRECO FILHO; RASSI, 2009).

Atribui-se, ademais, sentido literal à expressão “guerra ao crime”, em especial ao narcotráfico, que deveria permanecer apenas no plano retórico, pois não caracteriza risco algum à soberania (CERNICCHIARO, 2005).

### **3 O surgimento de um conceito limitado e humanizado de soberania e a necessária relativização do uso da força segundo as regras dos Direitos Humanos**

Por tudo isso, é ampla a discussão sobre a constitucionalidade material da Lei do Tiro de Destruição. A alegação de inconstitucionalidade vem indicada dada a desproporcionalidade da medida adotada (destruição da aeronave) diante dos riscos que podem ser causados à ordem nacional (GOMES, 2014) e por conta do conflito da legislação específica para com certos princípios constitucionais, como a vedação da pena de morte (QUEIROZ, 2014), ou outros (PEDRO, 2006), como a necessidade de devido processo legal e a presunção de inocência,<sup>7</sup> até mesmo a desnaturação da fronteira das competências constitucionalmente determinadas (CAVALCANTI, 2014) – ou todos esses argumentos em conjunto (CERNICCHIARO, 2005).

Entretanto, há autores que apontam a constitucionalidade do mesmo dispositivo, indicando a necessidade de medidas protetivas da soberania nacional a serem levadas a cabo pelas FFAA para garantir o território, a lei e a ordem no Estado brasileiro por meio da proteção ampla da soberania (COELHO JÚNIOR, 2012).

Todavia, se já houve um tempo em que a aplicação de um conceito tradicional de soberania permitia aos Estados que determinassem suas opções nacionais segundo seus próprios critérios, o assim chamado “ocaso da soberania”, especialmente a partir da segunda metade do século XX, implicou uma alteração da margem de escolha do Estado, que fica evidentemente sujeito à influência internacional, tanto no plano político quanto no jurisdicional (vejam-se, *e.g.*, as Cortes Internacionais de Direitos Humanos).

Historicamente, é a recuperação do conceito de soberania imperial romana por Bodin que vai permitir a constituição do fundamento original de desenho da soberania moderna e, assim, determinar o surgimento do próprio Direito moderno a partir da ideia de “máxima unidade e coesão política” que detém o “monopólio da força legítima” (MATTEUCCI apud BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p. 1179). É esse conceito que originará a ideia de igualdade entre Estados, e que, paradoxalmente,

<sup>7</sup> Embora a desproporcionalidade reconhecida seja perfeitamente sustentável, a violação de princípios particulares não parece esclarecer adequadamente a questão – embora seja o raciocínio mais comumente levantado. Afinal, a destruição de aeronave não tem característica de pena, e as medidas que levam ao tiro de abate não se confundem com a noção de processo penal. Analisada sob esse prisma, a destruição de aeronave é um simples ato de império que pode ou não ser considerado legal, mas essa consideração não se dá segundo critérios penais (materiais ou processuais), e, sim, segundo critérios constitucionais e de ordem política que podem autorizar o abate de uma aeronave quando, com base no texto constitucional, houver subsídio para tanto.

ao mesmo tempo, justificará o próprio surgimento do Direito Internacional moderno e confirmará a guerra como modelo essencial de solução de conflitos (DAILLER et al., 1999, p. 45).

Nessa perspectiva que privilegiava a sobrevivência internacional não era possível reconhecer, ainda, um poder internacional unificado (LAFER, 1999, p. 147) na forma representativa de uma “comunidade internacional”, senão pela mera associação prática (não teleológica) e eventual (KOSKENNIEMI, 2003, p. 90-91). Esse contexto objetivava apenas uma espécie de rivalidade instrumental para a garantia de que nenhum país se sobressaísse diante dos demais (CASSESE, 2005, p. 24 e ss.), mas não tinha o condão de alterar a forma pela qual um Estado lidava diretamente com seus próprios cidadãos e como gerenciava o Direito aplicado dentro de suas fronteiras, especialmente no que se refere ao uso da força.

É, todavia, nesse mesmo momento que se forma, aos poucos, por intermédio do nascimento da multilateralidade e do tratadismo internacional, um *esprit d'internationalité* (KOSKENNIEMI, 2008, p. 57), ou a noção de solidariedade internacional que serve para consolidar certos consensos comuns a todos os países soberanos. Como exemplo, para além das regras comerciais, fundamentais ao desenvolvimento comum dos vários Estados, há o plano humanitário, como a proscrição da escravidão e o controle de armas. A respeito especialmente à guerra, são importantes a Convenção da Cruz Vermelha, de 1864, e as Convenções de Haia, de 1899 e de 1907. É esse o momento de reconhecimento de interesses comuns em que se desenvolve uma conformação grociana da ordem internacional.

O grave aumento da conflitualidade internacional, decorrente do crescimento dos nacionalismos europeus, das pretensões de expansão territorial, das crises econômicas e do surgimento de movimentos totalitários, fadaram ao esquecimento, entretanto, os consensos atingidos especialmente no século XIX – como se vai verificar na altamente conflituosa primeira metade do século XX. Paradoxalmente, é justamente essa cadeia de eventos que vai reforçar a necessidade de reconhecimento de temas que demandam a atenção de todas as nações em conjunto (como a limitação do *jus ad bellum*). Passa-se a reconhecer que a horizontalidade absoluta dos entes internacionais, todos com direito de ir à guerra, pode terminar em catástrofe, o que indica a demanda por um aumento de governança e a necessidade de organismos internacionais de coordenação.

Inicialmente, é a Sociedade das Nações que dará corpo a essa pretensão, órgão que, embora não tenha produzido os efeitos que dele se esperavam, consolidou um passo importante na constituição de uma ordem internacional. Tratava-se da coabitação de características maquiavélico-hobbesianas e grocianas, ponteadas, todavia, por temas globais identificadores de um “horizonte kantiano” (WIGHT apud LAFER, 1999, p. 149). Esse conteúdo axiológico que passa a animar as relações internacionais a partir de então é demonstrado aos poucos, mas é claro, na busca pela paz determinada no Tratado de Versailles, na construção da Sociedade das Nações, na elaboração do pacto de Kellog-Briandt, etc. Especialmente depois da terrível Segunda Guerra Mundial, o surgimento das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos são as maiores evidências dessa conquista na luta contra o “magma de negatividade” que assolara até então a humanidade (LAFER, 2008, p. 305).

Em outras palavras, instalava-se, de forma muito clara, e como resultado de uma demanda prática de sobrevivência dos próprios países, a necessidade de relativização do conceito de soberania. De fato, o fim da Segunda Guerra mundial havia demonstrado a necessidade do surgimento de um poder internacional, pois os Estados se haviam tornado de tal forma dependentes uns dos outros que, isolados, nem mesmo conseguiam cumprir suas funções clássicas, tal qual a preservação da segurança nacional (SCHERMERS; BLOKKER, 2003, p. 1). É assim que a soberania, outrora absoluta, passa a ser “o espaço de liberdade privada que o direito internacional deixou ao Estado” (KOSKENNIEMI, 2008, p. 173), sendo a vinculação a obrigações internacionais, justamente, um atributo da soberania (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1923, para. 35). A soberania entra em crise, assim, tanto no plano teórico (pelo surgimento do novo constitucionalismo) quanto no prático (por exemplo, pela modernização das comunicações e dos meios de transporte). A consequência é o surgimento de uma ordem internacional forte, bem como da noção de autossucessão dos países aos tratados internacionais que assina.

Esse novo modelo exige dos Estados que racionalizem suas autonomias e que repensem suas decisões diante dos efeitos que produzirão – especialmente porque são monitoradas pela coletividade internacional. Enfim, por força própria dos Estados e, evidentemente, por consequência das vicissitudes vividas pelas desgraças determinadas pelas guerras mundiais, abria-se o campo para um novo momento do Direito Internacional em que a soberania jamais seria vista da mesma forma e as relações internacionais seriam conduzidas a partir de um *tertius* que falaria uma linguagem comum a todos os atores globais – cujo número, também, aos poucos, aumentava. Caminha-se, assim, a partir de uma interestatização, no sentido de uma efetiva internacionalização.

Nesse processo de limitação da soberania, o conceito de direitos humanos desempenha um papel fundamental. Segundo Bobbio (2004, p. 49), o processo de reconhecimento internacional dos direitos humanos ocorre em três fases essenciais que passam do desenho filosófico do conceito (a partir do jusnaturalismo moderno) ao acolhimento dessas ideias pelos legisladores do século XVIII e que termina com a universalização dos direitos humanos a partir da Segunda Guerra Mundial (efetivada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948). De fato, além da proscricção da guerra, a partir de 1945, pode-se reconhecer que a proteção internacional dos direitos humanos é outro importante limitador da soberania, pois o tema passa a ultrapassar a “jurisdição doméstica” (MELLO, 1997, p. 30). É, então, o momento do nascimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos (RAMOS, 2005, p. 50) que acaba por obrigar todas as nações do globo a se empenharem na defesa da dignidade humana (COMPARATO, 2003, p. 210), em uma incorporação axiológica da ideia kantiana do direito à hospitalidade universal (LAFER, 1999, p. 154).

Críticas à parte (DOUZINAS, 2000; ZOLO, 2004, 2006, 2008; KENNEDY, 2004, 2005; entre vários outros), certo é que, nesse contexto e mediante esse processo de internacionalização, os direitos humanos tornaram-se um denominador comum entre as nações, um *consensus omnium gentium* (BOBBIO, 2004, p. 46) ou uma *lingua franca* (IGNATIEFF, 1999, p. 12) internacional que

implica obrigações às nações as quais pretendem coexistir no tabuleiro internacional. Especialmente os processos de regionalização e de especificação dos direitos humanos aumentaram em muito a possibilidade de obrigatoriedade e justiciabilidade internacional. Isso se vê claramente da reconhecida imperatividade das determinações dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 e, mais do que isso, das cortes regionais de direitos humanos (DONNELLY, 2007, p. 95) e dos tribunais penais internacionais atualmente existentes (especialmente o Tribunal Penal Internacional do Estatuto de Roma). De fato, fica evidente que nesse processo histórico a alegação de “competência exclusiva dos Estados” ou mesmo de “violação da sagrada soberania estatal” já não mais tem lugar quando se trata de direitos humanos (RAMOS, 2005, p. 78) por clara cristalização de uma nova “política do Direito” (LAFER, 2005, p. 62) de origem internacional. Isso, por determinação constitucional, deve ser obrigatoriamente reconhecido como limite imanente à atuação do Estado.

Tais limites, portanto, por imperatividade internacional reconhecida e absorvida no Texto Constitucional nacional de 1988, são obrigatórios e decorrem de um processo de revisitação à lógica do poder de Estado que, agora, não pode ser pensado independentemente dos direitos do cidadão. O uso da força pelas autoridades públicas, portanto, sofre limites claros e contundentes.

Enfim, é esse novo conceito humanizado de soberania aquele de que fala o Texto Constitucional de 1988 e que regula o sistema jurídico nacional, espalhando-se sobre a atuação de todos os agentes públicos – civis ou militares.

Como não poderia ser diferente, aliás, as FFAA também reconhecem essa condição. No assim chamado *Livro Branco de Defesa Nacional*<sup>8</sup> estão indicados diversos esclarecimentos sobre as atividades de defesa do Brasil, especialmente dos “objetivos da defesa nacional” e dos “critérios de emprego de nossas FFAA” (BRASIL, 2012). Consta nesse texto que “os valores da democracia irradiam-se sobre todos os elementos constitutivos do Estado brasileiro. Entre esses elementos, a dignidade da pessoa humana revela-se como base da própria existência da Nação e, concomitantemente, torna-se o fim permanente de todas as suas atividades.” (BRASIL, 2012, p. 12). Consta, ainda, que:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Federal são documentos que garantem o respeito aos Direitos Humanos nas diversas atividades desempenhadas pelo Ministério da Defesa, seus comandos militares e órgãos subordinados. Para orientar o emprego das Forças Armadas, o Ministério da Defesa emite uma diretriz que estabelece as regras de engajamento — procedimentos operacionais ou normas gerais de ação que orientam a conduta individual e coletiva da tropa empregada, inclusive em operações não convencionais. As regras de engajamento são elaboradas de acordo com cada missão em que as Forças Armadas venham a atuar, observando fielmente os preceitos legais vigentes no País, os quais constituirão fator limitativo de liberdade de ação durante a autodefesa e a legítima defesa. (BRASIL, 2012, p. 179).

<sup>8</sup> Segundo o Ministério da Defesa, “O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) é o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa do Brasil. Abrangente, visa esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à nossa soberania.” (BRASIL, 2016b).

Não parece, portanto, haver espaço para que se afastem as FFAA das obrigações decorrentes do processo histórico de relativização da soberania, e, por conseguinte, do uso da força, determinados pelo Texto Constitucional e pela ampla rede de tratados internacionais assinados pelo Brasil.

Assim, a discussão da legalidade do tiro de destruição deve se deslocar, segundo o Texto Constitucional e as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, para um contexto de soberania relativizado, amplamente arejado pela garantia dos direitos humanos que tanto obriga os agentes públicos, como constitui o objeto de proteção das FFAA. Em outras palavras, tanto a segurança nacional quanto a segurança pública, no contexto ou não da GLO, quando realizadas pelas FFAA, não são possíveis senão mediante a proteção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana conforme determinado pelo Texto Constitucional nacional que confirma e realiza uma profunda e complexa rede internacional de proteção dos direitos humanos.

#### **4 Sobre os limites expressos do uso da força para as autoridades públicas federais na realização da segurança pública: consequências para a Lei do Abate**

Em relação especialmente à garantia da segurança pública (sobretudo no que se refere aos crimes de drogas), porque extremamente sensível no que diz respeito à garantia dos direitos humanos, novas normativas nacionais vêm regulando o poder de polícia no sentido de garantir a atuação das forças públicas nos limites determinados pela dignidade humana. O Plano Nacional de Direitos Humanos (doravante, PNDH III), na sua terceira versão lançada pelo Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, pretende justamente atender a essas determinações, esclarecendo como a garantia dos direitos humanos deve ser realizada no Estado brasileiro em geral, e no que toca ao uso da força em especial. Consequentemente, a realização de todo o sistema normativo nacional, bem como as condutas de todos os agentes públicos, deve ser orientada por esse importante plano.

Também as FFAA reconhecem a necessidade de sua atuação de acordo com os parâmetros indicados pela União no PNDH III. Referindo-se expressamente às consequências de tal documento, diz o Livro Branco de Defesa Nacional, mencionando a necessidade de “diretrizes para a implementação de um programa especial sobre Direitos Humanos, a ser realizado já a partir de 2012, de caráter obrigatório para todos os militares que estejam designados para Missões de Paz e de Garantia da Lei e da Ordem”, que:

O programa sobre Direitos Humanos deverá ser ministrado nas escolas militares de formação a partir de 2013 e adaptado ao currículo das escolas de pós-graduação das Forças. Pretende-se, assim, convergir com outras iniciativas na conscientização e proteção dos Direitos Humanos, aproximando, ainda mais, as Forças Armadas da sociedade brasileira e das convenções e tratados internacionais. (BRASIL, 2012, p. 181).

Quanto ao tema em comento, importa especialmente o Eixo Orientador n. IV do PNDH III, que determina como matriz fundamental ao poder público o “combate às execuções extrajudi-

ciais realizadas por agentes do Estado”, por meio do fortalecimento de “ações de combate às execuções extrajudiciais realizadas por agentes do Estado, assegurando a investigação dessas violações”, vinculando, especialmente, o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2010b, p. 129-130).

Note-se que a regulamentação prática desse dispositivo foi materializada pelo Poder Público pela Portaria Interministerial n. 4.226, de 31 de dezembro de 2010. Referida normativa pretende estabelecer as diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, considerando, inclusive expressamente, diversos tratados e instrumentos internacionais assinados pelo Brasil. Nesse documento constam, de forma clara, as seguintes diretrizes, entre várias outras (são 25 diretrizes no total):

2. O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.
3. Os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave.
4. Não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.
5. Não é legítimo o uso de armas de fogo contra veículo que despreze bloqueio policial em via pública, a não ser que o ato represente um risco imediato de morte ou lesão grave aos agentes de segurança pública ou terceiros.
6. Os chamados “disparos de advertência” não são considerados prática aceitável, por não atenderem aos princípios. (BRASIL, 2010a, grifo nosso).

É bem verdade que o art. 2º do referido Decreto não obriga todos os agentes de segurança pública, já que se aplica apenas aos agentes federais. Mas essas diretrizes são desenhadas a partir das determinações nacionais e internacionais de garantia da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos em especial e, portanto, como tais, são extensíveis a e devem ser aplicadas por todas as autoridades públicas que se encontrem em situação de uso da força. Afinal, constituem princípios norteadores que traduzem em ordens e limites claros o que é o uso adequado da força e, de qualquer forma, servem como critérios interpretativos para o reconhecimento dos abusos.

Mas, de fato, do ponto de vista literal, nem as FFAA nem as forças militares estaduais estão *expressamente* sujeitas àquelas determinações da Portaria Interministerial n. 4226/10. Afinal, de acordo com o art. 2º desse documento, a normativa é obrigatória apenas à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal, ao Departamento Penitenciário Nacional e à Força Nacional de Segurança Pública.

No caso das forças estaduais de segurança pública, militares e civis, tais determinações não são aplicáveis por força da competência constitucional, já que apenas aos estados compete a gerência de suas forças públicas militares. De conseguinte, as diretrizes federais não lhes podem ser impostas.

Mas o caso das FFAA é diferente e merece escrutínio. Tais forças não são expressamente mencionadas no Decreto simplesmente porque tais agentes não estão ligados à proteção da segurança pública, como indicado pelo próprio artigo 144 do Texto Constitucional. Entretanto, na medida em que exerçam função de agentes de segurança pública (ainda que excepcionalmente, como nos casos

da GLO) é natural que os mesmos limites sejam aplicáveis aos agentes das FFAA, porque decorrem de elementos principiológicos do Texto Constitucional e indicam, portanto, teleologicamente, a real dimensão da proteção dos direitos humanos – condições das quais nenhum agente público está livre.

Há, aliás, determinação normativa adicional clara nesse sentido. A regulamentação jurídica da atuação das FFAA na GLO expressamente reconhece a obrigatoriedade de vinculação da sua atuação aos limites aplicáveis à segurança pública. O art. 3º do Decreto n. 3.897/01 indica o seguinte:

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

Ou seja, quando as FFAA substituírem as forças policiais na GLO, estarão sempre sujeitas aos limites de atuação pertinentes às forças policiais. E embora as Polícias Militares não se submetam à Portaria Interministerial n. 4.226/10, a natureza da função pelas FFAA na GLO e a sua vinculação à União implicam que suas ações, quando envolverem o uso da força, sejam limitadas por esse instrumento normativo.

Em outras palavras, na medida em que o tiro de destruição no combate às drogas é exercício anômalo do poder de polícia pelas FFAA com base na garantia da segurança pública, os limites do PNDH III devem ser aplicados também a essa normativa. Note-se que essa condição tem, inclusive, também, substrato normativo no próprio Decreto n. 5.144/04, que faz referência direta à possibilidade de abate de aeronave que represente “ameaça à segurança pública” no seu art. 1º: “este Decreto estabelece os procedimentos a serem seguidos com relação a aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, levando em conta que estas podem apresentar *ameaça à segurança pública.*” (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Parece evidente que o tiro de destruição é uma violação do direito à vida ou à integridade física dos membros de tripulação de aeronaves que possam estar praticando tráfico de drogas. Isso nunca foi colocado em dúvida nem mesmo pelos defensores da Lei do Abate, que entendem, todavia, tratar-se de medida proporcional: para a defesa da soberania seria possível tirar a vida de possíveis traficantes. Mas se o combate ao tráfico de drogas é questão de segurança pública (como fica claro, inclusive, no texto do Decreto n. 5.144/04), então o PNDH III se aplica à questão e impediria, até mesmo, o disparo de advertência contra aeronave naquelas condições. Isso, evidentemente, além do fato de que a soberania não pode mais ser exercida sem a característica humanizada que lhe garante sua conformação histórica contemporânea.

Não se ignora que o Texto Constitucional determina, em cláusula pétrea (art. 5º, XLIII, CF), que o tráfico de drogas deve ser criminalizado e considerado hediondo, inafiançável e insuscetível de graça, anistia ou indulto. Além disso, ainda define como obrigação para as autoridades respon-

sáveis pela segurança pública o enfrentamento ao tráfico de drogas (art. 144, CF). Mas mesmo que se reconheça a existência de mandados constitucionais de criminalização nesse sentido, não parece haver proporcionalidade no uso da força letal contra suspeitos dessa espécie de delito quando não há espaço para que o Poder Público, sequer, aplique sanções penais de natureza capital (e, portanto, apenas após o devido processo penal), senão em casos excepcionalíssimos e para crimes que não se confundem com o tráfico de drogas. A garantia da segurança pública, portanto, deve ser exercida dentro dos limites (e em harmonia com) da dignidade humana.

De outra forma, arrisca-se a validação e reforço de um conceito de segurança pública antiquado e antidemocrático que se confunde com uma proposta de *combate*, não de serviço público, o que não é característico de um Estado de Direito. De fato, nas palavras de Souza Neto (2008, p. 45, grifo do autor), o modelo de segurança pública como *combate*

Concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos: seu papel é “combater” os criminosos, que são convertidos em “inimigos internos”. As favelas são “territórios hostis”, que precisam ser “ocupados” através da utilização do “poder militar”. A política de segurança pública é formulada como “estratégia de guerra”. E na “guerra”, medidas excepcionais se justificam. Instaura-se, então, uma “política de segurança de emergência” e um “direito penal do inimigo”. O “inimigo interno” anterior – o comunista – é substituído pelo “traficante”, como elemento de justificação do recrudescimento das estratégias bélicas de controle social. O modelo é reminescente do regime militar, e, há décadas tem sido naturalizado como o único que se encontra à disposição dos governos, não obstante sua incompatibilidade com a ordem constitucional brasileira.

## **5 Sobre ocorrências de violação da segurança nacional: casos excepcionais de terrorismo em grandes eventos**

Assim, visto que afronta as normativas internacionais, e, especialmente, o espírito inerente ao Texto Constitucional pátrio, a consequência é que o tiro de destruição de aeronave suspeita de tráfico de drogas deve ser compreendido como uma violação dos direitos fundamentais dos pretensos criminosos. Do contrário, o destino da dignidade do traficante de drogas estaria diretamente ligado apenas à sorte ou azar do agente público que encontra pela frente: se sua aeronave for flagrada por um agente da Polícia Federal, por exemplo, não poderá ser derrubada; se o for por um agente das FFAA, nas mesmas condições, poderá.

O raciocínio, já que não provém de nenhuma diferença na situação de fato praticada pelo criminoso, não se sustenta. A situação fica ainda mais tensa e de difícil solução com o recente e reiterado uso das FFAA no patrulhamento de vias e nas recentes experiências das Unidades de Polícia Pacificadora e em situações similares.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Sobre uma listagem desses eventos, ver Cavalcanti (2014).

Obviamente, caso haja risco para a segurança nacional, o tiro de destruição seria permitido pela legislação genérica. Se é bem-vindo como proposta normativa constitucional, esta é questão que o presente texto não pretende analisar, pois sua proposta se cinge ao caso do tráfico de drogas, mas não ignora, todavia, a discussão amplamente crítica do dispositivo que materializa a possibilidade de abates de aeronaves *genericamente* hostis à soberania. De qualquer forma, havendo risco para a segurança nacional, então até mesmo as regras presentes no Direito Penal Militar, como a legítima defesa ou o estado de necessidade, poderiam autorizar a opção do abate – mesmo porque isso é admitido, inclusive internacionalmente, pelo Direito Humanitário Internacional.

Nesse sentido, parece ter andado muito bem o Comando da Aeronáutica ao produzir a Portaria n. 941-T/GC3, de 12 de junho de 2014 (com a esguia validade determinada de 12 de junho a 17 de julho de 2014). Atendendo às determinações do Decreto n. 8.265/14, o Comandante da Aeronáutica editou documento estabelecendo os procedimentos para o abate de aeronaves. Essa normativa define que suas determinações são aplicáveis apenas àquelas aeronaves consideradas suspeitas ou hostis (art. 2º), mas “levando em conta que possam apresentar ameaça à *segurança nacional*.” (BRASIL, 2014b, grifo nosso). Em seguida, define o que é uma aeronave suspeita (art. 3º), estabelecendo os casos em que tal condição se aplica. Depois, indica as medidas de averiguação aplicáveis às aeronaves suspeitas (art. 4º e seus parágrafos) e a forma pela qual serão levadas a cabo: a averiguação, a intervenção e a persuasão. Finalmente, no parágrafo 4º do art. 4º em concurso com o art. 6º da referida portaria, estabelece-se a definição de aeronave hostil e a sua sujeição à medida de destruição, servindo os demais artigos da Portaria (art. 7º a 9º) para regulamentar a medida de destruição.

Especialmente porque o Decreto n. 8.265/14 não é um primor de clareza ao definir se a autoridade militar poderia também delinear os contornos para a questão do tráfico de drogas, é de se reconhecer a prudente opção do Comando da Aeronáutica de limitar aquela regulamentação aos casos de ameaça à segurança nacional e não à segurança pública. Assim agindo, pretendeu certamente garantir a população civil contra possíveis atos terroristas que pudessem usar aeronaves como instrumento de agressão sem, todavia, adentrar naquela espinhosa questão sobre poderem as FFAA se tornar instrumento de combate ao tráfico de drogas por meio das drásticas medidas do abate de aeronaves.

A questão toma relevo novamente no ano 2016 com a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos mundiais no Estado do Rio de Janeiro. Diante da dimensão do evento e da sua internacionalidade, pareceu prudente a adoção de medidas antiterroristas amplas e que fossem aptas a garantir a segurança de atletas e da população em geral, em que a utilização das FFAA parece interessante e salutar. Para tal evento, as FFAA tiveram sua atuação regulada por vários instrumentos normativos. Enquanto a Portaria Normativa n. 232/MD, de 30 de janeiro de 2015, estabeleceu algumas orientações gerais, a Portaria Normativa n. 1.679, de 04 de agosto de 2015, alterou-a no sentido de aprovar um plano estratégico de atuação mais claro para as FFAA. Nesse contexto é que foi editado o Decreto n. 8.758, de 10 de maio de 2016. Com o propósito de dispor sobre “o Código Brasileiro de Aeronáutica, para estabelecer procedimentos a serem observados com relação a aeronaves suspeitas

ou hostis durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”, o dispositivo repete os termos “aeronaves suspeitas ou hostis, que possam apresentar ameaça à segurança” (art. 1º), reiterando a falta de clareza anterior e deixando de especificar se a suspeição ou hostilidade se refere à segurança pública (espaço civil) ou nacional (de natureza militar) (BRASIL, 2016a).

Na normativa para o evento de 2016, em comparação com a experiência da Copa do Mundo, não houve disposição específica sobre o tiro de destruição. Embora várias normalizações tenham definido desde a necessidade geral de controle do espaço aéreo até a definição mais dedicada de zonas especiais de sobrevoo, com restrições totais e parciais e possibilidade de destruição de aeronaves que violem as regras de segurança, não há uma definição dedicada como aquela da Portaria n. 941-T/GC3, de 12 de junho de 2014, para a Copa do Mundo.

O Decreto n. 8.758/2016 é bastante específico. Sua validade temporal é estrita, referindo-se expressamente apenas ao período da realização dos Jogos Olímpicos. Como consequência disso, o texto do Decreto é direcionado ao combate a riscos excepcionalíssimos decorrentes do evento internacional (atentados terroristas, especialmente) que não se confundem, portanto, com o tráfico de drogas, situação corriqueira e perene. Essa condição fica ainda mais clara quando o próprio Decreto indica, no seu artigo 9º, que o Decreto n. 5.144/2004, que criou a possibilidade do abate de aeronaves suspeitas de tráfico de drogas, “permanece aplicável para as hipóteses nele previstas.” Ou seja, especificam-se situações claramente diferentes que não admitem confusão entre si.

Assim, para além do avanço do novo dispositivo normativo que esclarece as definições do que sejam suspeição e hostilidade, porção em que é muito mais amplo que o Decreto anterior de 2014, o Decreto de 2016 ainda inclui a possibilidade de uso de aparatos antiaéreos no abate, bem como amplia a noção do que podem ser consideradas aeronaves passíveis de destruição (por exemplo, fala expressamente de aeromodelos e de “Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP)”, atendendo à banalização do acesso e uso de *drones*).

Tudo parece indicar, portanto, que o novo Decreto não visava ao abate de aeronaves suspeitas de tráfico de drogas, da mesma forma que parecia anteriormente determinado, quando da Copa, pela supramencionada Portaria n. 941-T/GC3, de 12 de junho de 2014. Essa zelosa posição é importante, pois serve para resolver uma questão premente (a segurança dos Jogos Olímpicos) sem aumentar ainda mais as dificuldades inerentes à garantia dos direitos humanos decorrentes da autorização de abate de aeronaves suspeitas de participação no tráfico de drogas.

## **Conclusão**

Com o presente artigo pretendeu-se analisar os fundamentos jurídicos da Lei do Tiro de Destruição no seu uso para a gestão do tráfico de drogas. Do que se viu, algumas conclusões parecem evidentes e merecem ser rememoradas, aqui, de forma sintética.

Em primeiro lugar, há uma evidente opção nacional no sentido literal de *combate* ao tráfico de drogas, o que envolve tanto penas mais gravosas quanto medidas drásticas de investigação e processamento dos acusados por tais delitos. A despeito de se discutir se essa é uma boa ou má opção de política criminal, é ela a eleita pelo legislador. Assim, é natural que o Poder Público use dos meios disponíveis para a complementação dessa política pública de *luta* contra o tráfico de drogas, desde que o faça de acordo com o sentido constitucional e, sempre, portanto, garantindo a dignidade da pessoa humana.

Um desses instrumentos são as FFAA. Especialmente diante das dimensões continentais do Estado brasileiro, o controle do espaço aéreo realizado pela Aeronáutica parece se consubstanciar em um instrumental ainda mais eficiente no combate ao tráfico de drogas realizado por pequenas aeronaves. Nesse sentido, editou-se uma série de normativas ampliando as possibilidades de abate de aeronaves também no caso de riscos à segurança pública. Especial relevância tem o Decreto n. 5.144/2004, que regulamenta a Lei n. 9.614/1998, a qual, por sua vez, alterou o Código da Aeronáutica para permitir o abate de aeronaves, ao apontar a possibilidade do uso da força eventualmente letal contra suspeitos de tráfico de drogas. Embora pareça adequado constitucionalmente do ponto de vista legal, apresenta contornos materialmente inconstitucionais ao permitir medidas tão violentas.

De fato, embora a casuística seja rarefeita (embora recentemente vários casos tenham sido apontados pela mídia e reconhecidos pela Aeronáutica), ainda assim há profundo debate sobre a constitucionalidade dessa medida tão drástica. Afinal, mesmo aqueles que a consideram constitucional porque necessária à garantia da soberania não podem ignorar a existência de novos limites internacionais ao próprio exercício do poder soberano – entre eles, e especialmente, a garantia dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana que conformam a atuação dos agentes públicos brasileiros.

Tais limitações vêm determinando a criação de normativas no sentido de minimizar a letalidade das forças públicas de atuação na área da segurança pública, como se vê pelas claras diretrizes do uso da força determinadas pelo Plano Nacional de Direitos Humanos (Decreto n. 7.037/09) e, especificamente, pela Portaria Interministerial n. 4.226/10. Visto que as FFAA são usadas para a garantia da ordem pública, o que se faz somente excepcionalmente, os agentes militares parecem constrangidos pelos mesmos limites dos agentes de segurança pública e, portanto, em garantia dos direitos humanos, precisam limitar a letalidade da sua atuação.

Nesse contexto, também por esse viés, a regulamentação do Tiro de Destruição, quando estende essa possibilidade para a derrubada de aeronaves suspeitas de tráfico de drogas, parece fadada à inconstitucionalidade material pelo conflito que gera entre seus objetivos e aqueles determinados no texto da Carta Magna nacional. De fato, a prática de crimes, porque realizada por *sujeitos de direitos* que demandam aplicação de penas, e não por *inimigos de Estado*, não resta consubstanciada em risco à soberania nacional que enseje medidas tão excepcionais como o abate. Mais do que isso, a adoção de tal legislação corresponde a uma arriscada confusão entre os conceitos de segurança pública e segurança nacional que pode abrir perigosamente as portas da experiência nacional ao Estado de exceção.

Além disso, a letalidade para a garantia da segurança pública no Brasil é proverbial, como têm reconhecido vários organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2012), ou organizações não governamentais de alto prestígio, como a *Amnesty International* (2016, p. 92) e *Human Rights Watch* (2014). Nesses termos, medidas que aumentam a possibilidade dessa letalidade se tornar legal são riscos evidentes à garantia dos direitos humanos, tanto aqueles reconhecidos internacionalmente pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é parte quanto aqueles abarcados no Texto Constitucional. É nesse sentido que políticas públicas limitadoras da violência estatal, tais como aquelas apresentadas nas diretivas do PNDH III, correspondem a um exercício importante de controle das violações de direitos fundamentais do cidadão brasileiro. Exceções a essas regras, portanto, não podem ser justificadas senão em situações absolutamente extremas, como aquelas em que há riscos diretos para a vida e integridade física da população. Nesse contexto, o abate de aeronaves em situações de risco claro e evidente de ataques terroristas ou crimes violentos – como pode ocorrer em eventos como a Copa do Mundo ou as Olimpíadas – pode realmente ser necessário e, por isso mesmo, precisa de uma regulação normativa clara e adequada.

Todavia, a lei que autoriza o tiro de destruição para aeronaves meramente *suspeitas* de tráfico de drogas não parece adequada à racionalidade do Estado Constitucional de Direito que preserva a vida do cidadão a qualquer custo. De fato, a criação e ampliação de espaços de exceção à validade do direito à vida é característica de Estados de exceção e regimes totalitários, rigorosamente descompromissados com direitos humanos. Porque representa um problema evidente e cada vez mais sensível na experiência nacional, a violência estatal precisa ser contida, especialmente porque não parece haver espaço na Constituição cidadã. A contradição da atuação das autoridades públicas em contrariedade para com as diretivas que apresentam como deve ocorrer a atuação do Poder Público na garantia dos direitos humanos, como presente expressamente no PNDH III, parece deixar isso muito claro. Enfim, não há qualquer dúvida, diante dos preceitos democráticos garantidores da dignidade da pessoa humana elencados no Texto Constitucional nacional, que a história brasileira já teve esgotada a sua quota de violência institucional.

## Referências

AMBOS, Kai. Il Diritto Penale del Nemico. In: DONINI, Massimo; PAPA, Michele (a cura di). *Diritto Penale del Nemico: un dibattito Internazionale*. Milano: Giuffrè, 2007. p. 29-64.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Amnesty International Report 2015/16: the state of world's human rights*. London: Amnesty International Ltd., 2016.

ARGUELLO, Katie. O Fenômeno das Drogas como um problema de política criminal. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, n. 56, p. 177-192, 2012.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante. Portaria n. 941-T/GC3, de 12 de junho de 2014a. Aprova os mecanismos necessários à aplicação da medida de destruição de aeronave a que refere o § 2º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), em conformidade com o disposto no Decreto nº 8.265, de 11 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jun. 2014a.

BRASIL. Decreto n. 397, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2016.

BRASIL. Decreto n. 5.144, de 16 de julho de 2004. Regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL. Decreto n. 8.265, de 11 de junho de 2014b. Regulamenta a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica, no tocante às aeronaves sujeitas à medida de destruição, no período de 12 de junho a 17 de julho de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8265.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8265.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

BRASIL. Decreto n. 8.758, de 10 de maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para estabelecer procedimentos a serem observados com relação a aeronaves suspeitas ou hostis durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 maio 2016a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8758.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN - junho de 2014*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014c. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/11/080f04f01d5b0efebfbcf06d050dca34.pdf>>, visitado em 24/01/2016.

BRASIL. Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7565.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2011.

BRASIL. Lei n. 9.614, de 05 de março de 1998. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronave. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 mar. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9614.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9614.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2011.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>>. Acesso em: 24 jan. 2016b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria interministerial n. 4.226, de 31 de dezembro de 2010. Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 jan. 2011.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Plano Nacional de Direitos Humanos n. 3*. ed rev. e atual. Brasília: SDH/PR, 2010.

CASSESE, Antonio. *International Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. *O Atual Ordenamento Jurídico e o Respaldo para o Emprego das FA nas GLO*. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/multiplosAspectos.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente. Lei do Abate. *BDJur*, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8622>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

COELHO JÚNIOR, Fernando Gonçalves. A Constitucionalidade da Lei do Abate ou do Tiro de Destruição. *Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial*, p. 22-25, set. 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DAILLER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1999.

DE CARVALHO, Salo. *A Política Criminal de Drogas no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DONNELLY, Jack. *International Human Rights*. 3. ed. Boulder: Westview press, 2007.

DOUZINAS, Costas. *The end of human rights*. Portland: Hart Publishing, 2000.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; PINHEIRO, José Augusto de Oliveira. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 55, n. 1, p. 66-92, 2012.

GOMES, Luiz Flávio. *Lei do abate: inconstitucionalidade*. Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1990529/lei-do-abate-inconstitucionalidade>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. *Lei de drogas anotada*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report 2014: Brazil*. Documento *on line*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/brazil>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

IGNATIEFF, Michael. *Whose Universal Values – The Crisis in Human Rights*. Amsterdam: Praemium Erasmianum Foundation, 1999.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Wimbledon Case*. 1923.

JAKOBS, Gunther. Diritto penale del nemico. In: DONINI, Massimo; PAPA, Michele (a cura di). *Diritto Penale del Nemico: un dibattito Internazionale*. Milano: Giuffrè, 2007. p. 5-28.

KENNEDY, David. *The Dark Sides of Virtue*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

KENNEDY, David. The International Human Rights Movement: Part of the Problem? *Harvard Human Rights Journal*, v. 15, p. 101-125, 2005.

KOSKENNIEMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

KOSKENNIEMI, Martti. What is International Law For? In: EVANS, M. (Ed.). *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 89-116.

LAFER, Celso. *A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2005.

LAFER, Celso. *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: Reflexões sobre uma Experiência Diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História da Paz*. São Paulo: Contexto, 2008. p. 297-329.

MACFARLANE, S. Neil. Charter Values and the Response to Terrorism. In: BOULDEN, Jane; WEISS, Thomas G. *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Bloomington: Indiana University Press, 2004. p. 27-52.

MAIEROVITCH, Walter Fanganiello. A Lei do Abate é uma forma de pena de morte? Sim. Lula suplanta Bush. *Folha de São Paulo*, 24 jul. 2004. Opinião.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PEDRO, Fábio Anderson de Freitas. A Inconstitucionalidade da “Lei do Tiro de Destrução”. *Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial*, n. 89, 2006. Disponível em: <<http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1781.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

QUEIROZ, Paulo. *Seriam as leis inúteis?* Disponível em: <<http://pauloqueiroz.net/seriam-as-leis-inuteis/>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

SCHERMERS, Henry G.; BLOKKER, Niels M. *International Institutional Law*. 4. ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

SOUZA NETO, C. P. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. *Atualidades Jurídicas (Revista eletrônica da OAB)*, n. 1, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

UNITED NATIONS. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Brazil*. Doc. n. A/HRC/21/11, of 9 July 2012. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-11\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-11_en.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

ZOLO, Danilo. *Cosmopolis*. Milano: Feltrinelli Editore, 2008.

ZOLO, Danilo. *Globalizzazione: Una Mappa dei Problemi*. Roma-Bari: Laterza, 2004.

ZOLO, Danilo. *La Giustizia dei Vincitori – Da Norimberga a Baghdad*. Roma-Bari: Laterza, 2006.

Data da submissão: 15 de agosto de 2016

Avaliado em: 05 de setembro de 2016 (AVALIADOR A)

Avaliado em: 01 de setembro de 2016 (AVALIADOR B)

Avaliado em: 08 de setembro de 2016 (AVALIADOR C)

Aceito em: 13 de abril de 2017