

A INTERPRETAÇÃO DO ART. 82 DO PROTOCOLO ADICIONAL I ÀS CONVENÇÕES DE GENEBRA À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A ATUAÇÃO DE ASSESSORES JURÍDICOS CIVIS E MILITARES CONFORME OS NÍVEIS DE PLANEJAMENTO DAS OPERAÇÕES.

THE INTERPRETATION OF ARTICLE 82 OF ADDITIONAL PROTOCOL I TO THE GENEVA CONVENTIONS IN ACCORDANCE WITH THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM: THE WORK OF CIVILIAN AND MILITARY LEGAL ADVISORS ACCORDING TO THE LEVELS OF OPERATIONAL PLANNING.

Paula Coutinho Bahia de Souza¹

Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas
Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)
Brasília – DF - Brasil.

Carlos Henrique Rubens Tomé Silva²

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
Brasília – DF - Brasil

Resumo: O art. 82 do Protocolo Adicional I (PAI) às Convenções de Genebra institucionalizou o assessor jurídico operacional. A adaptação do dispositivo à realidade brasileira, além das Forças Armadas, encontrou, no art. 131 da Constituição da República de 1988, um segundo ator institucional: a Advocacia-Geral da União (AGU). Este artigo visa interpretar o dispositivo convencional conforme o ordenamento jurídico nacional, à luz dos níveis de planejamento das operações militares. O problema de pesquisa é: quem seria legitimado para exercer o papel de assessor jurídico operacional? A hipótese inicial analisa a atuação concomitante e conjunta dos advogados da União e dos assessores jurídicos militares. Seu objetivo é compreender o arranjo institucional, o papel de cada instituição, a partir dos níveis de planejamento das operações, observado o cumprimento das normas constitucionais e internacionais, e a submissão das Forças Armadas ao comando do Presidente da República, sem esquecer das características inerentes à institucionalidade militar. Houve revisão bibliográfica, por meio da investigação jurídico-interpretativo. Ao final, buscou-se comprovar que a designação de militares para o assessoramento jurídico operacional é complementar ao papel exercido pela AGU.

Palavras-chave: Direito Internacional Humanitário. Direito Operacional. Assessor Jurídico Operacional. Operações Militares. Arranjo Institucional.

Abstract: Article 82 of Additional Protocol I (PAI) to the Geneva Conventions institutionalised the operational legal advisor. The adaptation of the provision to the Brazilian reality, in addition

¹ paulinha.bahia@gmail.com
Orcid: 0009-0008-4606-8090

² chtomes@gmail.com
Orcid: 0000-0001-6022-096X

to the Armed Forces, found a second institutional actor in art. 131 of the 1988 Constitution of Brazil: the Attorney General's Office (AGU). This article aims to interpret the conventional provision in accordance with the national legal framework, in light of the levels of planning in military operations. The research problem is: who would be legitimised for the role of operational legal advisor? The initial hypothesis analyses the concomitant and joint work of federal lawyers and military legal advisors. The aim is to understand the institutional arrangement, the role of each institution, based on the levels of operational planning, while observing compliance with constitutional and international norms, and the submission of the Armed Forces to the command of the President of the Republic, without forgetting the inherent characteristics of military institutionality. There was bibliographic review, employing a legal-interpretative approach. In conclusion, it sought to demonstrate that the appointment of military personnel for operational legal advising is complementary to the role played by the government attorneys.

Key-words: International Humanitarian Law. Operational Law. Operational Legal Adviser. Military Operations. Institutional Arrangement.

DOI:10.29327/2293200.15.2-5

Recebido: 27/02/2024

Aprovado: 08/07/2024

Introdução

O art. 82 do Protocolo Adicional I (PAI) às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 estabelece, de forma explícita e obrigatória, a previsão da figura denominada de Assessor Jurídico nas Forças Armadas, o qual teria duas funções: assessorar o comandante sobre a aplicação do Direito Internacional Humanitário (DIH) e instruir a tropa sobre este ramo do conhecimento jurídico. Não obstante, diante das peculiaridades de cada ordenamento jurídico, o texto não definiu, expressamente, a quem caberia o papel de assessoramento jurídico, admitindo, portanto, o exercício da função tanto por militares, como por civis.

No Brasil, a despeito das três Forças Armadas conterem, em sua estrutura, os Quadros Técnico, Complementar de Oficiais e de Oficiais de Apoio (respectivamente: Marinha, Exército e Aeronáutica), nos quais são admitidos bacharéis em Direito para o exercício da carreira das armas, a atribuição de órgão consultivo da União foi designada, pelo art. 131 da Constituição da República (CR/88) (Brasil, 1988), à Advocacia-Geral da União.

Além disso, conforme o art. 142 da Carta Magna, as Forças Armadas são submetidas ao poder civil, inerente aos governos democráticos, cujo comando supremo é

exercido pelo Presidente da República (art. 84, XIII), de forma que o emprego do Exército, da Marinha e da Aeronáutica exige o enquadramento em uma das hipóteses descritas no *caput* do mesmo dispositivo: defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem. Não é possível esquecer, contudo, os traços característicos inerentes à institucionalidade militar, típicos de suas atividades-fim, referentes à operacionalidade e ao pronto-emprego, o que exige conhecimento técnico-militar, inclusive em nível de assessoramento jurídico, sobretudo nos níveis de comando atuantes diretamente nas operações.

Diante desse cenário, este artigo busca solucionar o seguinte problema de pesquisa: quem seria legitimado para exercer o papel de Assessor Jurídico Operacional? Como hipótese inicial, o texto visa analisar que o trabalho da AGU e dos assessores jurídicos militares é concomitante, conjunto e complementar, e que não há inconstitucionalidade no exercício das funções de campo por oficiais especialistas das Forças Armadas.

Seu objetivo geral é esclarecer o desenho institucional do assessoramento jurídico nas Operações Militares (Op. Mil.), conforme o ordenamento nacional. Para tanto, estudar-se-á a condução do assessoramento jurídico operacional por civis e militares, conforme os níveis de planejamento das operações: político, estratégico, operacional e tático. São objetivos específicos os que seguem: definir o papel do assessor jurídico nas operações militares; analisar as normas nacionais vigentes sobre a consultoria jurídica das Forças Armadas; e interpretar o arranjo operacional do assessoramento jurídico operacional brasileiro.

O artigo será dividido em três partes, além da introdução e da conclusão. No Item 1, procurar-se-á definir o papel do assessor jurídico nas Op. Mil., tanto referente à função de assessoramento ao Comando, como no que toca à instrução dos militares empregados na operação, relacionando-o com os níveis de planejamento das Op. Mil. No item 2, serão identificadas as normas que regulam as atividades de consultoria e assessoramento jurídico, conforme o direito brasileiro, com recorte no Exército Brasileiro. Por fim, no item 3, buscar-se-á interpretar o art. 82 do Protocolo Adicional I, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, correlacionando as missões do assessor jurídico operacional ao amparo

constitucional e legal nacionais sobre o tema, buscando responder à pergunta de pesquisa, a fim de justificar a escolha pelo assessoramento civil, militar ou misto nas Operações.

Serão empregados, como métodos de pesquisa, a revisão bibliográfica (pesquisa documental), com investigação jurídico-interpretativo, a qual utiliza o “[...] procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis.” (Gustin & Dias, 2010, p. 28), a fim de descrever o atual arranjo institucional e a legitimidade da atuação de militares e civis na atividade de assessoramento jurídico nas Op. Mil.

1. O papel do assessor jurídico nas Operações Militares como importante ferramenta de *compliance*

O Protocolo Adicional I (PAI), adotado em 10 de junho de 1977, foi internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993 (Brasil, 1993). De caráter geral, conforme descrito em seu art. 1º, trata sobre a proteção das vítimas dos conflitos armados sem caráter internacional. Não obstante, o mesmo dispositivo menciona a necessidade de sua observância nas situações previstas no art. 2º comum às Convenções.

Especificamente sobre o objeto deste artigo, de forma inovadora, o art. 82 do PAI definiu a atribuição dos denominados Assessores Jurídicos nas Forças Armadas:

As Altas Partes Contratantes em qualquer tempo, e as Partes em³ conflito armado, assegurar-se-ão de que, quando necessário se disponha de assessores jurídicos que assessorem aos comandantes militares, ao nível adequado, sobre a aplicação das Convenções e do presente Protocolo e da instrução apropriada que deva ser dada às Forças Armadas. (Grifo dos autores)

Como se nota, caberá ao Estado assegurar que sejam designados assessores jurídicos para a assistência aos comandantes militares, bem como para a instrução apropriada a ser ministrada aos integrantes da tropa, situações classificadas como ferramentas típicas de *compliance*.

³ A despeito da tradução do dispositivo constante do Decreto nº 849/1993 utilizar a expressão “[...] sem conflito armado [...]”, no texto original, escrito no idioma inglês, lê-se “[...] *in time of armed conflict* [...]” (International Committee of Red Cross, 1977). Nessa senda, estes autores interpretam que houve um equívoco na tradução do documento. No mesmo sentido da versão inicial, é aquela, em português, publicada no site da Cruz Vermelha (International Committee of Red Cross, 1949).

A despeito de se tratar de dispositivo inserido em norma de DIH, depreende-se que o assessoramento não poderá ficar adstrito a este, de forma que deverá ser analisado todo o contexto próprio da operação, seja pelo viés do *ius in bello* (ou direito humanitário), seja pelos aspectos do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e, até mesmo, do direito público interno. Outro não é o entendimento do Ministério da Defesa (MD) (Brasil, 2020a, p. 212):

16.1.8 Considerando a complexidade inerente às questões jurídicas afetas ao emprego das Forças Armadas em operações conjuntas, o esforço inicial em termos de assessoramento jurídico consiste na definição das normas jurídicas aplicáveis àquela situação específica. Assim, tanto em tempo de paz quanto em conflito armado, verifica-se ser amplo o referido assessoramento jurídico, extrapolando a sugestão do artigo 82 supracitado, a fim de abarcar todo o ordenamento aplicável com ênfase nos atos internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil.

Nesse sentido, estes autores passam a denominar aquele que exercerá a função de Assessor Jurídico Operacional (Asse. Jur. Op.), em referência ao conceito de direito operacional, que, nas palavras de Plana (2015, p. 71), “[...] *se define como aquella rama del Derecho militar formada por el conjunto de normas públicas nacionales e internacionales que regulan la actividad de las Fuerzas Armadas en operaciones*”. Ou seja, se o direito operacional é o ramo do direito que regula a atividade das FA em Op. Mil., aqueles responsáveis pela aplicação das normas e sua interpretação devem ser denominados de Asse. Jur. Op.

Keeva (1991, p. 55), assim como por Sulmasy e Yoo (2007, p. 27), dissertam que o papel do Asse. Jur. Op. sofreu uma vertiginosa modificação após a Guerra do Vietnam, conhecida pelo fatídico episódio de My Lai (O Globo, 2018), ocorrido durante a Guerra do Vietnã, em 16 de março de 1968, no qual militares dos Estados Unidos atacaram uma vila civil (My Lai) acreditando se tratar de local que abrigava soldados inimigos, ocasionando a morte de mais de 300 vietnamitas. Assim, se antes a maior preocupação destes militares se relacionava aos aspectos disciplinares, atualmente o enfoque é a garantia da legalidade e da legitimidade das operações.

Neste artigo, interpretar-se-á o conteúdo do art. 82 do PAI sob três aspectos: a necessidade do assessoramento jurídico, o nível adequado deste e as atribuições a serem exercidas pelo Asse. Jur. Op.

1.1 A “necessidade” do assessoramento jurídico nas Operações Militares

O primeiro aspecto a ser abordado diz respeito ao conteúdo da expressão “quando necessário”, prevista no art. 82 do PAI. Asse. Jur. Op. deverão ser designados em todas as Op. Mil., de forma que estejam disponíveis ao comando imediato, quando este entender pertinente. Nesse sentido, o juízo sobre a conveniência e a oportunidade do assessoramento, implicado na expressão assinalada, referir-se-ia tão somente ao nível de planejamento em que o profissional do direito deve ser lotado (Keeva, 1991; Kramer & Schmitt, 2008; Dinstein, 2021).

O Serviço de Aconselhamento em Direito Internacional Humanitário do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é claro ao afirmar que, como todas as demais normas inseridas em um tratado, o art. 82 é de observância obrigatória e tem o objetivo de assegurar que os comandantes militares tenham acesso ao assessoramento sobre como aplicar as Convenções de Genebra e o PAI (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003).

O entendimento se coaduna ao de Newton (2007, p. 881), para quem toda Op. Mil. deve contar com Asse. Jur. Op., de forma que caberia ao Estado soberano definir as condições de seu “uso, alocação e localização”, de acordo com a estrutura militar a ser empregada. De fato, a presença do Asse. Jur. Op. é essencial até para a identificação da necessidade de ser realizada consulta acerca do direito aplicado na ação concreta. Outrossim, a segunda atividade a ser exercida por este profissional – a instrução militar – demanda constância e regularidade, de forma que o adestramento da tropa deverá ocorrer não somente em tempo de paz, mas, sobretudo, em tempo de conflito.

Compreendida a obrigatoriedade da presença do Asse. Jur. Op. no contexto das Op. Mil. e a interpretação do conteúdo da expressão “quando necessário”, cabe entender o que se depreende por níveis de planejamento. A compreensão do papel do Asse. Jur. Op. e a resposta ao problema de pesquisa, referente a quem ou a qual instituição compete o exercício das atividades de assessoramento jurídico nas Op. Mil., demandam uma breve contextualização sobre seus níveis de planejamento.

A Portaria Normativa nº 84/GM-MD, de 15 de setembro de 2020, que trata sobre a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Volumes 1 e 2 (Brasil, 2020a), ao dispor sobre a Sistemática de Planejamento de Emprego Conjunto das Forças Armadas (SisPECFA), define que esta, em seu ciclo completo, contempla os níveis político, estratégico, operacional e tático, cuja conceituação se pode extrair do Manual de Campanha EB70-MC-10.223 Operações (Brasil, 2017).

De acordo com o Manual, o nível político compreende as decisões exaradas pelo Presidente da República, comandante supremo das Forças Armadas, e representa o cenário que envolve acordos e alianças bilaterais e multilaterais com outros Estados soberanos ou organismos internacionais, assim como a definição dos meios militares empregados e do uso do espaço geográfico. Nesse nível, por decorrência, são celebrados os tratados e acordos internacionais.

Sobre os espectros estratégico, operacional e tático, o documento considera que “[...] encontram-se estreita e dinamicamente relacionados e não existem limites precisos entre eles” (Brasil, 2017, p. 2-10). Em decorrência, pode-se identificar apenas suas características principais, partindo da premissa desta fluidez.

O nível estratégico, prossegue o dito Manual, é aquele de onde se origina o planejamento especificamente militar. Identificado pelas atribuições do Ministro da Defesa, do Estado-Maior Conjunto e do Comando das Forças Armadas, define a estratégia a ser empregada no contexto macro, a qual comporta, entre outros aspectos: as condicionantes políticas, legais e financeiras para o uso da força; o estado final desejado (ou seja, o objetivo que se pretende alcançar ao final da operação); a estrutura militar empregada; os comandos operacionais e suas respectivas áreas de responsabilidade; e os meios a serem adjudicados para as tropas (Brasil, 2017).

Ainda conforme o documento, o nível operacional demanda a atuação precípua dos denominados Comandos Operacionais, os quais são responsáveis pelo planejamento e condução das campanhas, de forma a alcançar os objetivos traçados no nível estratégico (Brasil, 2017).

Por fim, o Manual conceitua o nível tático como aquele em que efetivamente as operações são conduzidas, abrangendo as Unidades, Subunidades e demais frações empregadas. Por se tratar do espectro que abrange composições distintas, comportarão, ou não, um Estado-Maior, o qual é responsável, em seu conjunto, pela atividade de assessoramento do Comando, estrutura em que deverá ser inserido o Asse. Jur. Op. (Brasil, 2017).

Quanto mais “inferior” o nível de planejamento, maior a sua proximidade do combate e, conseqüentemente, a urgência e a celeridade do processo decisório. Enquanto no nível político se estabelecem os marcos legais e os ajustes diplomáticos e no estratégico se definem as estratégias para se alcançar o estágio final desejado, os espectros operacional e tático aliam o viés teórico à condução prática, detalhando os documentos produzidos nas instâncias superiores para o alcance dos objetivos militares da operação. Importantes, nesse contexto, as palavras de Dinstein (2021, p. 919), para quem:

Each State is empowered to determine the appropriate level of military command to which it is necessary to make legal advisers available. In the past, the operational level considered most suitable in land warfare seemed to have been, in the main, the headquarters of a division or a larger unit. But there is a growing tendency to post legal advisers to brigades, and even to smaller military formations acting independently. In air and maritime campaigns, legal advisers will commonly be assigned to central (theater) commands. (grifo dos autores)

O autor considera que, no passado, era suficiente a alocação de assessores jurídicos até o nível operacional. Não obstante, há uma tendência à designação de Asse. Jur. Op. para o tático, tanto em Brigadas, como em Unidades que atuem de forma independente.

Como reforço a esta concepção, o Serviço de Aconselhamento em Direito Internacional Humanitário do Comitê Internacional Da Cruz Vermelha (2003), considera o que segue:

Having clearly specified the role of its legal advisers, the State Party must also specify the level in the command structure at which they are to provide their expertise. Article 82 implies two levels:

- in their role as consultants regarding the application of the Conventions and of Additional Protocol I, advisers could be attached to larger units and higher levels of command;*
- where advisers are to support the teaching of international humanitarian law, it is useful to place them in a more operational context, at perhaps brigade or regimental level.*

A necessidade de expansão da atividade de assessoramento jurídico para os níveis inferiores de planejamento se deve, inclusive, à própria ampliação da importância concedida à proteção dos marcos de DIH e de DIDH, de forma que, tanto o comando isolado possa identificar a legalidade de sua atuação, de acordo com as normas pertinentes ao *ius in bello*, como, em um contexto em que cada vez mais civis são impactados pelas operações atuais, seja contemplada, pela tropa, a proteção dos hipossuficientes em área de conflito. Esta concepção fica ainda mais evidente quando se compreende o papel do Asse. Jur. Op.

O art. 82 do PAI destaca os dois papéis do Asse. Jur. Op.: o assessoramento do Comando ao qual está vinculado e a instrução da tropa sobre o DIH (nesse contexto, do direito operacional, não apenas do DIH) (Brasil, 1993). No que toca ao seu papel consultivo, este deve abranger as esferas operacional e administrativa, em fases prévia, concomitante e posterior à Op. Mil. É dizer, o Asse. Jur. Op. deve atuar em todas as fases das Op. Mil. (no planejamento, na condução das Operações e no momento posterior ao alcance (ou não) do estado final desejado) e pode ser empregado, ao menos, nos níveis estratégico, operacional e tático.

São atividades a serem submetidas a prévio pronunciamento jurídico, além daquelas pertinentes ao *core* do direito operacional: a aquisição e a contratação de material e serviços; a análise de concessão de direitos dos militares empregados (promoção, movimentação, incapacidade física, inatividade, pensionamento *post mortem* etc.); o acompanhamento do devido processo legal disciplinar; a investigação de eventuais crimes perpetrados; entre outros. Semelhante à concepção estadunidense. Conforme Hillman (2011, p. 572),

[f]or example, the Army's field manual on legal support emphasizes the integration of judge advocates into Army units and describes the army lawyer's responsibilities as practicing both operational law and six "core legal disciplines": administrative law, civil law, claims, international law, legal assistance, and military justice.

Em decorrência, a despeito da função precípua de observância do DIH, indubitável que este não pode ser segregado da leitura do direito público interno.

Sobre a essência do *ius in bello*, a doutrina estadunidense converge no sentido de que o papel do Asse. Jur. Op. deve abranger a sua participação tanto na elaboração das Regras de Engajamento e dos planos de operação, como na decisão sobre os alvos e as armas a serem utilizadas nas ações. Conforme Keeva (1991, p. 55),

[i]n 1983, the Joint Chiefs of Staff issued a memorandum that codified an expanded role for military lawyers by emphasizing their importance in every phase of operations. It required that all operational plans, contingency plans and rules of engagement be reviewed by lawyers for compliance with the Law of War and with U.S. domestic law.

Em âmbito nacional, o Manual de Campanha – Operações Interagências (Brasil, 2020b), aborda expressamente o assessoramento jurídico. O texto descreve a importância da observância do DIH e do DIDH, aliado ao contexto do direito interno, e salienta que o Asse. Jur. Op. deve ter conhecimento abrangente sobre as leis e os tratados internacionais, as normas administrativas e demais documentos aplicáveis à Op. Mil., participando ativamente das fases de planejamento, preparação, execução e avaliação, sob o prisma da análise da legalidade.

6.10.8 Os assessores jurídicos, no ambiente interagências, devem estar aptos a lidar com as seguintes questões: autoridade legal para participação e apoio do Ministério da Defesa; Direito Internacional; deslocados e/ou refugiados civis; imunidade e asilo; alegações; investigações; crimes de guerra e questões conexas; prisões e detenções; orçamento e assuntos fiscais; contratos; restrições ambientais; e limitações no emprego de forças militares. (Brasil, 2020b, p. 61)

A despeito deste papel consultivo, é sempre do comandante a palavra final acerca da forma de condução da operação. Nas lições de Keeva (1991, p. 59), o Asse. Jur. Op. não é o único militar que assessora o Comando no processo decisório, uma vez que, assim como outros oficiais, integra o Estado-Maior.

Sobre a segunda função, a instrução da tropa, o Serviço de Aconselhamento em Direito Internacional Humanitário do CICV manifestou posicionamento pela distinção da atuação dos Assessores Jurídicos nas Forças Armadas em tempo de paz e em tempo de guerra, salientando que, na primeira situação, deve ser priorizada a instrução da tropa, ao passo que, na segunda, o assessoramento do Comando (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003).

Estes autores ousam discordar, todavia, deste entendimento, quando este deixa de mencionar a importância do treinamento da tropa também nas Op. Mil. Isso porque, o reforço dos conceitos básicos de DIH e de DIDH deve ser constante, e é papel do Asse. Jur. Op. promover a propagação do conhecimento também em combate, sem o qual o *compliance* ficará negligenciado, podendo causar impacto desnecessário e desproporcional a pessoas e bens alheios ao conflito. Newton (2007, p. 883/884) corrobora este entendimento:

Proper training in the legal requirements that inhere in the conduct of hostilities and the interactions of military with non-combatants should be seen merely as a necessary foundational step for the accomplishment of those obligations. [...]

[...] In the modern era, successful operations require that young warriors at all levels are educated and empowered to make important and accurate decisions since their actions often have strategic consequences.

Acrescente-se que, a despeito da doutrina referenciada utilizar como modelo o assessoramento conduzido por militares, não há vedação ao exercício das funções de Asse. Jur. Op. por civis, o que parece, como se desenvolverá, uma questão de escolha política de cada Estado soberano.

Uma consideração final nesse tópico merece ser feita em relação às Operações de Paz (*Peacekeeping Operations - PKO*). O Asse. Jur. Op. de cada contingente desdobrado apresenta um papel de destaque, tanto na promoção de regularidade da atuação das tropas, com o fito de evitar o cometimento de falhas de conduta pelos militares, como na política pública de *accountability*, ou seja, no processo de apuração dos fatos ilícitos e consequente prestação de contas.

Nesse sentido é que, além do assessoramento e do treinamento (*prevention*), a Instrução Normativa EMCFA-MD nº 7, de 5 de julho de 2021, define que a função de Oficial de Investigação Nacional (*National Investigation Officer – NIO*), a quem compete a condução da investigação de supostas falhas de conduta cometida por integrante de tropa brasileira desdobrada em *PKO*, deverá ser, preferencialmente, exercida por militar com formação jurídica e integrante da célula de Assuntos Jurídicos ou de Pessoal, ou seja, pelo Asse. Jur. Op. (Brasil, 2021).

2. As atividades de consultoria e assessoramento jurídico das Forças Armadas: A experiência do Exército brasileiro

Entender o arranjo institucional do assessoramento jurídico da União, ou seja, o caráter sistemático sobre como este se apresenta no ordenamento jurídico nacional (Bucci, 2021), é essencial para construir o modelo a ser aplicado nas Op Mil.

O art. 131 da CF/88 delega à AGU os papéis de representação da União, judicial e extrajudicial, e de exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, nos termos previstos em Lei Complementar.

A fim de regulamentar estas atribuições, destacam-se duas normas: a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da AGU, e a Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais do órgão, em caráter emergencial e provisório.

Para os efeitos pertinentes a este trabalho, importante aprofundar as missões deferidas às consultorias jurídicas (CONJUR), especialmente àquelas vinculadas ao MD. O Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023, que aprovou a estrutura regimental do Ministério, definiu que a CONJUR daquele órgão ficará subordinada administrativamente ao Ministro de Estado, sem prejuízo de sua subordinação técnica ao CGU/AGU. Por sua vez, as Consultorias Jurídicas Adjuntas junto aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são subordinadas aos comandantes das respectivas Forças, possuindo competência especializada (art. 9º, §§ 1º e 2º) (Brasil, 2023a).

No âmbito da AGU, a matéria foi regulamentada pela Portaria Normativa nº 74, de 16 de dezembro de 2022, que aprovou o regimento interno da CONJUR junto ao Ministério da Defesa e das Consultorias Jurídicas-Adjuntas junto aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Em síntese, haverá manifestação das CONJUR, seja do MD, seja das Forças singulares, sempre que houver a necessidade de uniformização de teses jurídicas, no atendimento de demandas estratégicas, bem como para a interpretação da CR/88, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos. A legislação informa a obrigatoriedade do pronunciamento dos respectivos órgãos consultivos no caso de processos licitatórios, além

dos procedimentos de inexigibilidade e dispensa de licitação (Art. 11, da LC nº 73/1993, c/c o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993; art. 53 da Lei nº 14.133/2021; e arts. 1º e 17 da Portaria Normativa AGU nº 74, de 2022).

Dubeux, *apud* Soares (2018, p. 101), destaca quatro grupos de atividades pertinentes à atividade de consultoria jurídica: “a) auxílio no controle de legalidade; b) elaboração normativa para a transparência e o controle; c) a formulação de teses; e d) articulação interinstitucional.”

A despeito destas considerações, existem situações nas quais não há obrigatoriedade de submissão dos atos administrativos às CONJUR. A própria Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB) já se manifestou dessa forma, por ocasião da elaboração do Parecer nº 1162/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 26 de outubro de 2018:

59. Estariam dispensadas, por certo, propostas de portaria apresentadas pelas referidas autoridades de natureza especial - aquelas de caráter pessoal, individual e de efeitos concretos como já caracterizados nesta manifestação - ressalvada sempre a possibilidade de encaminhamento à CONJUR-EB no caso de dúvida jurídica em algum caso específico.

60. Também podem ser dispensadas as **portarias que tão somente enunciam ou fixam determinada decisão administrativa da Força (fixação de calendários, designações de comissões, datas comemorativas, padronizações técnicas, dentre outros atos desta natureza) e despachos decisórios** praticados na atividade rotineira e ordinária das funções das autoridades assessoradas, ressalvados, novamente, os casos em que houver dúvida jurídica a qual deverá ser especificada quando do respectivo encaminhamento a esta Consultoria. (Brasil, 2018b). Grifos originais)

Depreende-se, pois, que o supracitado opinativo consolidou posicionamento no sentido de que não há necessidade de expedição de parecer jurídico para todo e qualquer ato produzido pela administração militar. Ressalte-se que, como descreve Oliveira (2021), a obrigatoriedade deve decorrer de previsão expressa em lei. Por sua vez, independentemente de ser obrigatório ou facultativo, o parecer poderá ser classificado como vinculante ou não vinculante (Nohara, *apud* Bim, 2020).

Nessas situações, não obstante a ausência de submissão dos atos ao crivo da CONJUR, via de regra são analisados, em tempo de paz, no caso do Comando do Exército, pelas Assessorias de Apoio para Assuntos Jurídicos (Asse. Ap. As. Jurd.), estruturas integrantes das diversas organizações militares, especialmente aquelas comandadas por

Oficiais-Generais, que encontram amparo na Portaria nº 156-Cmt Ex, de 18 de março de 2013, a qual aprova as Instruções Gerais sobre as Assessorias de Apoio para Assuntos Jurídicos no âmbito do Exército (EB10-IG-09.002) e dá outras providências (Brasil, 2013).

Considerando a capilaridade e a presença nacional das Forças Armadas, além da urgência, muitas vezes exigida, no pronto-emprego, o papel que as Asse. Ap. As. Jurd. exercem é crucial para efeitos de conformidade dos atos administrativos.

Outrossim, ainda merece ser destacada a atividade de assessoramento nos casos em que envolvam a apuração de crimes militares, tendo em vista que o art. 14 do Código de Processo Penal Militar (CPPM) orienta que poderá ser indicado membro do Ministério Público Militar (MPM), titular da ação penal, para assistir o encarregado do Inquérito Policial Militar (IPM).

Portanto, o que se nota é que, a despeito da previsão inserida no art. 131 da CR/88 (Brasil, 1988), nem todos os atos administrativos exigirão o pronunciamento expresso da AGU. Deverão ser observados os contextos material e procedimental, bem como as limitações temporais e circunstanciais. Ademais, conforme exposto no posicionamento consultivo do órgão, não há, nesses casos, qualquer afronta ao texto constitucional, porquanto se tratem de manifestações técnicas, pertinentes à rotina das atividades castrenses.

As situações que envolvam o desdobramento de tropas para Operações Militares, certamente, configuram atuação *sui generis*, exigindo uma interpretação do dispositivo constitucional sob o prisma da *mens legis* do PAI e da realidade técnico-jurídica e militar, considerando os níveis de planejamento, as atividades que demandam o assessoramento jurídico operacional, o conceito de Op. Mil. e o contexto em que as decisões são tomadas pelos respectivos comandantes.

3. A interpretação do Art. 82 do PAI e a definição de seu arranjo institucional à luz do ordenamento jurídico brasileiro

Do que já se dissertou até agora, é possível compreender que nem todo o assessoramento jurídico prestado no âmbito das Op. Mil. poderá ser enquadrado no art. 131 da CR/88 (Brasil, 1988).

Para que haja o congraçamento entre a previsão convencional e a definição das autoridades e agentes públicos, civis e militares, que atuam no processo de assessoramento decisório nacional, sem macular a intenção do art. 82 do PAI e a norma constitucional, necessária o conceito do arranjo institucional aplicável, no seu aspecto organizativo. Na visão de Bucci (2021, p. 242):

O traço a destacar no arranjo institucional, portanto, é seu caráter sistemático, de ordem, que atua graças, em grande medida, à coesão proporcionada basicamente pelos instrumentos jurídicos. No ambiente caótico da multiplicidade de normas e estruturas, o arranjo institucional se configura como ordem definida, que permite visualizar seus contornos, distinguindo-o do ambiente de normas e decisões circundante. [...] Trata-se da valorização do aspecto organizativo do direito.

Ross, *apud* Bucci (2021) considera que o direito é dividido em duas classes de normas – as de conduta e as de competência (ou de organização) – sendo essas tão necessárias quanto aquelas.

Nesse mote, é viável defender a atuação concomitante e conjunta dos órgãos da advocacia pública do Poder Executivo federal com as estruturas de assessoramento das Forças Armadas integradas por oficiais dos quadros técnicos com formação jurídica. Este arranjo institucional deverá ser definido de acordo com o nível de planejamento e com a natureza do objeto posto à avaliação de *compliance* normativo.

Assevere-se que a função de treinamento da tropa, também inserida no art. 82 do PAI, pode ficar adstrita à atribuição do assessor jurídico militar, porquanto não fora objeto do art. 131 da CR/88 (Brasil, 1988).

Em primeiro, o principal papel do nível político, representado pelo Presidente da República, é, essencialmente, pertinente ao *jus ad bellum*, ou seja, ao direito de ir para guerra ou, interpretando-se no contexto geral, de autorizar a participação nacional em Op. Mil.

Cuida-se, portanto, de decisão que se sobrepõe aos aspectos técnico-militares, oriunda de uma análise geopolítica, quando envolve o contexto internacional (global ou regional). Conseqüentemente, exige o assessoramento do Chefe de Estado numa ampla gama de aspectos, entre eles – e de forma segregada – o jurídico e o militar. Para Sulmasy e Yoo (2007, p. 29),

[t]raditionally, the jus ad bellum, or decision whether engaging in hostilities was justified, remained within the province of the executive civilian leadership. Discussions, advice, and decisions on whether or not to engage in combat operations, with few exceptions, were decided by the president and his immediate staff. Since these are ordinarily purely political preferences, the [Judge Advocate General (JAGs)] are normally not involved at all.

Kramer e Schmitt (2008) também entendem ser indispensável a distinção dos papéis entre o *jus ad bellum* e o *jus in bello*. Aquele representaria uma decisão política do Estado soberano, consolidada na posição do chefe do Poder. Logo, a atividade de consultoria caberia a órgãos civis – no caso do Brasil, à AGU.

Importante destacar que, em governos democráticos, as Forças Armadas são subordinadas ao poder civil. A própria CR/88 estabelece mecanismos externos de controle, cujo principal é o exercício do comando supremo pelo Presidente da República (art. 84, XIII), de forma que o emprego do Exército, da Marinha e da Aeronáutica exige o enquadramento em uma das hipóteses descritas no *caput* do art. 142 da Carta Magna: defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem (Brasil, 1988).

Em segundo, uma vez exarada a decisão política, tem-se início a atuação técnica e, majoritariamente, multidisciplinar, desenvolvida no âmbito dos Ministérios e dos comandos das Forças singulares. Da leitura do conceito de nível estratégico formulada pelo MD (Brasil, 2020a), duas são as conclusões iniciais: a primeira é a necessidade de um assessoramento jurídico conduzido tanto por civis, como por militares, uma vez que, sem a fundamentação jurídico-militar produzida pelo Asse. Jur. Op., o advogado da União dificilmente conseguirá entender o contexto estratégico-operativo, para que possa elaborar seu parecer.

Uma segunda conclusão é a de que, nesse nível, a despeito de já ter início o planejamento e a condução das Op. Mil., as decisões exigem uma avaliação de conjuntura, a qual deverá ser conduzida em ambiente diverso do “calor do combate”. Logo, desnecessário o desdobramento de civis para a atuação em campo, situação que demandaria um contexto típico para o qual não foi estabelecida qualquer solução pelo ordenamento nacional.

Sob o enfoque operacional, é perfeitamente possível a atuação conjunta entre assessores civis e militares, simbiose salutar tanto para conferir a conformidade da atuação perante o direito público interno, como para a legitimidade do assessoramento. Todavia, dificilmente seria possível o desdobramento de advogados civis para a atuação no nível tático, uma vez que haveria risco não somente à segurança pessoal destes, como à própria operação. Saliente-se que, quando a lei quis, deferiu o comissionamento militar a civis em tempo de guerra, conforme disposto no art. 710 do CPPM.

Nesse cenário, a fim de adequar a intenção do Constituinte à atividade prática das Forças Armadas e ao disposto no art. 82 do PAI, a segregação de matérias e atribuições entre os Asse. Jur. Op. militares e as Consultorias Jurídicas da União é medida salutar.

No âmbito do planejamento da Op. Mil., tanto no nível estratégico, como no operacional, são levantadas as hipóteses de emprego e vislumbram-se possíveis crises. Portanto, deverá ser observado, naquilo que é pertinente a uma atividade jurídico-consultiva, fatores que poderão suscitar a necessidade de elaboração de documentos técnicos pelas CONJUR. A exemplo, os pronunciamentos em licitações, aquisições e contratos não precisam ser realizados, como regra, no ambiente tático.

Outrossim, poderão ser elaborados pareceres referenciais, nos quais sejam identificados elementos que avalizem a contratação direta, a qual, diga-se, já encontra amparo no art. 75 da Lei nº 14.133/2021 (ex.: inciso VII). Este tipo de opinativo, aliás, já faz parte da praxe administrativa como os modelos constantes no site da CONJUR (Brasil, 2023b).

Na mesma ótica, a expedição de atos administrativos normativos, que culminem na intervenção em direitos de militares ou de terceiros, nos mesmos moldes que em situações cotidianas, deverão ser submetidos à apreciação dos órgãos consultivos.

No que concerne à atividade tipicamente militar, todavia, imperioso que, dada a urgência do combate, esta seja assessorada pelo oficial integrante do quadro jurídico das FA. Conceituadas como Diretrizes, já são abarcadas entre as matérias isentas de obrigatoriedade de posicionamento da CONJUR, de acordo com a interpretação definida no Parecer n. 1162, de 2018, da CONJUR-EB (Brasil, 2018b).

Outrossim, Kramer e Schmitt (2008, p. 1426), ao abordar a aplicação do art. 82 do PAI, descrevem o que segue:

Compliance with such requirements is best achieved through the assignment of uniformed attorneys to military units. Civilian attorneys, even those working in government, seldom understand military operations and equipment to the extent necessary to make the law of war training sufficiently contextual for combat forces; they certainly lack the depth to provide meaningful advice on the battlefield.

Os autores defendem que não é possível confundir o assessoramento nos níveis político e estratégico – e até mesmo operacional –, com aquele conduzido sob o aspecto tático, nos quais a intensa dinâmica envolve mais conhecimento técnico-militar do que político-institucional. Em decorrência, asseveram que o desdobramento de não-militares para o processo decisório tático poderia causar angústia em toda a tropa, além de colocar soldados e civis em risco, com a probabilidade de impedir o cumprimento dos objetivos da missão (Kramer e Schmitt, 2008).

Ademais, diante da ausência de previsão legal expressa, o parecer jurídico no âmbito tático pode ser classificado como facultativo, de maneira que os pronunciamentos expedidos pelos Asse. Jur. Op., à luz do art. 82 do PAI, serviriam como ferramenta de *compliance* à atuação do comandante. Dessa forma, não haveria violação ao conteúdo do art. 131 da CR/88. Outra não é a conclusão a ser extraída da Doutrina de Operações Conjuntas (Brasil, 2020a, p. 212):

16.2.3 Uma vez autorizado o emprego da expressão militar do Poder Nacional, a assessoria jurídica deverá verificar, sob a ótica exclusiva do mérito militar, se o respaldo político dado à solução da crise, no tocante às limitações e possibilidades ao emprego dos meios militares, atende as

necessidades do planejamento operacional, propondo modificações e/ou acréscimos ao Comandante Operacional.

Saliente-se que o Asse. Jur. Op. servirá, também, como instrumento de ligação entre a célula militar e as demais agências envolvidas na operação, de modo a “contribuir com uma visão operacional da aplicação da Lei”. (Brasil, 2020a, p. 213-214), bem como com os órgãos da Justiça Militar da União e do MPM, quanto a investigações instauradas e processos em curso, função não designada, pela legislação nacional, à AGU.

Em terceiro, há os valores militares como fundamento de legitimação do Asse. Jur. Op. Mil. A legitimidade é característica essencial para a construção do assessoramento técnico no âmbito das operações militares. Na visão de Habermas (2013),

O direito reclama para si próprio não apenas a sua aceitação; além de exigir daqueles a quem é dirigido um reconhecimento fático, também pretende ser digno de reconhecimento. Para a legitimação de uma ordem estatal constituída através do direito contribuem, portanto, todo tipo de construções e argumentações públicas que possam tornar efetiva a pretensão do direito de ser reconhecido. (Grifo dos autores).

Na mesma linha, Bucci (2021, p. 44), defende que, para exercício efetivo da chamada tecnologia jurídica a serviço das políticas públicas, “[...] são necessários bons modelos jurídicos, que não dispensem o aspecto da legitimidade das decisões e dos processos que levam à produção desta”. A importância da designação de militares como Asse. Jur. Op., sobretudo nos níveis operacional e tático, implica o reconhecimento da legitimidade do seu pronunciamento no âmbito das Op. Mil., seja perante o comandante, seja no seio da tropa.

Lohr e Gallotta (2003) advertem que o estabelecimento de relação de confiança é essencial ao assessoramento jurídico. Asseveraram, também, que os Asse. Jur. Op. militares entendem e conhecem a realidade da tropa. No mesmo sentido, Newton (2007) criticou os países de relegaram as funções de assessoramento operacional a civis, considerando que ninguém melhor que um advogado militar para entender e representar tanto o aspecto técnico como o jurídico.

A despeito da distinção das atividades dos *Judge Advocate General Corps (JAG Corps)* das Forças Armadas dos Estados Unidos da América em relação àquelas exercidas pelos técnicos brasileiros, a ideia central defendida por pelos autores tem correlação com a

estrutura basilar das Forças Armadas, cujos valores tradicionais norteiam a formação das linhas bélica, de saúde e complementar, a exemplo daqueles previstos nos incisos do art. 27 da Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares). Entre esses valores, merecem destaque o espírito de corpo, a fé na missão e o amor à profissão das armas.

Ademais, a organização hierárquica das corporações castrenses não impede a atuação técnica do Asse. Jur. Op., sob os seguintes argumentos: i) o comandante conduz o seu espectro da operação pautado pela tecnicidade do aconselhamento de seu Estado-Maior, composto por oficiais especializados em cada um dos ramos do conhecimento empregados em combate, estrutura na qual se enquadra o assessor jurídico e; ii) a palavra final, como mencionado acima, é daquela autoridade, que responderá pelas consequências das suas decisões e ações, caso dissonantes do ordenamento jurídico vigente.

Sobre a função do assessor jurídico no Estado-Maior, claros são os argumentos de Dunlap, *apud* Hillman (2011), para quem, como todo militar, o oficial técnico-jurídico foi formado para pensar estrategicamente, e o pensamento estratégico é essencial para conduzir uma operação de forma constitucional.

Outrossim, é possível que seja estabelecido, além da vinculação hierárquica, um canal técnico ao qual o Asse. Jur. Op. fique vinculado. Ao defender a dupla subordinação, Dinstein (2021, p. 921) menciona o que segue:

But, since the thinking of legal advisers may not correspond with the ingrained inclinations of military commanders, legal advisers (albeit normally embedded in the armed forces, rather than serving as civilians) have to be somewhat detached from the straight chain of command. Correspondingly, the German Law of Armed Conflict Manual spells out that “military superiors are only authorized to direct legal advisers in administrative matters, not in the assessment of legal matters.”

Além do treinamento operacional equiparar o oficial graduado em Direito aos oficiais combatentes, traduzindo na legitimidade de sua atuação pelo conhecimento técnico aliado formação militar e ao espírito de corpo, existem papéis – além daqueles descritos no art. 82 do PAI – que devem ser exercidos pelo assessor jurídico no âmbito das Op. Mil. e que não podem ser delegados a advogados civis.

As principais situações se inserem no escopo da Polícia Judiciária Militar e nas tarefas administrativo-disciplinares. A primeira se refere às atribuições conferidas pelo art.

7º e seguintes do CPPM aos oficiais das Forças Armadas, para a investigação de crimes militares. Nesses casos, se não funcionar como encarregado do IPM, caberá ao Asse. Jur. Op. apoiar o comandante e/ou o oficial designado, a fim de que o procedimento seja conduzido em consonância com a legislação pátria. No âmbito do Exército, estas atribuições foram designadas para as Assessorias de Apoio para Assuntos Jurídicos, conforme art. 4º, VIII, das EB10-IG-09.002 (Brasil, 2013). No que se refere às tarefas administrativo-disciplinares, o Asse. Jur. Op. deverá auxiliar o comandante na aplicação do devido processo para a apuração e a aplicação de sanções disciplinares.

A despeito destas considerações, para o exercício da função de Asse. Jur. Op., a mera qualificação como oficial do quadro técnico-jurídico não é suficiente. Indispensável que o militar receba treinamento específico tanto de combate, como quanto ao marco jurídico-teórico sobre o qual deverá se manifestar. Como bem descrevem Kramer e Schmitt (2008, p. 1424):

To perform these functions, judge advocates must have a thorough grasp of the applicable law, U.S. policy, the unit's mission, his commander's intent, enemy objectives and tactics, the capabilities of weapons systems, and the staff planning processes. In other words, judge advocates require specialty expertise that civilian government attorneys seldom possess.

Para atingir o fim da especialidade, indispensável que os assessores jurídicos sejam desdobrados em missões, que recebam reciclagem técnico-militar constante e que atuem em campo, e não apenas nos escritórios, a fim de entender o real conceito de Op. Mil.

Por fim, sempre que necessário e possível, o oficial técnico-jurídico desdobrado poderá contar com o apoio dos assessores, civis ou militares, que permaneceram nas estruturas componentes dos níveis superiores de planejamento, uma vez que, mais uma vez apropriando-se das lições de Dinstein (2021, p. 920), se um problema se relacionar com assunto fora de sua área de *expertise*, o Asse. Jur. Op. poderá acessar fontes bibliográficas (legislação, jurisprudência e doutrina, por exemplo), assim como ter o *feedback* de colegas e superiores, o que, atualmente, é facilitado pelo uso de mensagens eletrônicas.

Conclusão

Este artigo buscou estabelecer que o exercício da função de assessor jurídico, prevista no art. 82 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra, deverá ser interpretado à luz do ordenamento jurídico de cada um dos países signatários, sem olvidar um marco teórico comum à própria institucionalidade das Forças Armadas.

No âmbito nacional, o papel de assessoramento deverá respeitar o disposto no art. 131 da CR/88, que delega à AGU as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (Brasil, 1988).

A fim de analisar a norma constitucional de acordo com o desenho das Op. Mil., em referência a seu arranjo institucional, concluiu-se que a atividade consultiva deverá ser interpretada à luz dos níveis de planejamento político, estratégico, operacional e tático. Nesse sentido, observou-se ser possível congregiar o papel desempenhado pela AGU com o dos assessores jurídicos militares, oficiais com formação jurídica que compõem os Quadros Técnico (Marinha), Complementar (Exército) e de Apoio (Aeronáutica). Isso porque, a despeito da inegável capacidade técnica dos advogados da União, a ausência de treinamento militar importa em desconhecimento das atividades típicas prevalentes nas Op. Mil.

Ademais, a revisão bibliográfica demonstrou que a presença de um civil no contexto tático poderia conduzir à ilegitimidade do assessoramento prestado e a graves riscos para a Op. Mil., bem como para militares e civis.

Admitiu-se, portanto, a “essencialidade” da participação da AGU nos níveis político, estratégico e operacional, bem como salientou-se que, sobre determinadas matérias, há a exigência formal de prévio parecer, ainda que referencial, do órgão consultivo.

No nível tático, todavia, o exercício do papel de assessoramento deve ser delegado ao Asse. Jur. Op., militar com formação jurídica específica, com conhecimento das nuances de DIH, de DIDH e de direito interno, aliado às necessidades militares e à internalização de conceitos como espírito de corpo, fé na missão e amor à profissão das armas.

Outrossim, indispensável entender que a hierarquia e a disciplina não impedem a tecnicidade do assessoramento produzido por um militar. Ao contrário, apenas fazem com

que este entenda o conceito da operação para melhor emitir a sua opinião ao comandante, o qual, ao final, será o responsável pelas decisões e ações desempenhadas na operação.

Independentemente do nível de planejamento ou do vínculo funcional do assessor, mais importante é que tanto a tropa esteja adestrada, como o comandante bem assistido, momento em que o Asse. Jur. Op., seja ele civil ou militar, poderá considerar cumprida a sua missão. Ambos, dentro de suas esferas de atribuição, são servidores públicos e prestam o compromisso de bem servir à nação, responsabilizando-se pelas ações e omissões que atentem propositalmente os princípios e normas vigentes. Atendidas estas premissas, certamente tal ferramenta de *compliance* atingirá seu objetivo.

Referências

BIM, Eduardo Fortunato. (2020). A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**, 57 (227): 43-80. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p43]. Acesso: 23/05/2023.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso: 29/05/2023.

BRASIL. (1993). **Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados promulgado, no Brasil pelo Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0849.htm]. Acesso: 18/07/2023.

BRASIL. (2023a). **Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das gratificações do Ministério da Defesa, e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, promulgada, no Brasil pelo Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11337.htm]. Acesso: 19/07/2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. (2013). **Aprova as Instruções Gerais sobre as Assessorias de Apoio para Assuntos Jurídicos no âmbito do Exército (EB10-IG-09.002) e dá outras providências promulgada, no Brasil pela Portaria nº 156-Cmt Ex, de 18 de março de 2013**. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/002_instrucoes_gerais_reguladoras/01_gerais/port_n_156_cmdo_eb_18mar2013.html]. Acesso: 29/05/2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. (2017). **Manual de Campanha: Operações**. 5. ed. Brasília, DF: Comando do Exército. Disponível em: [<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/848/3/EB70-MC-10.223-%20Opera%C3%A7%C3%B5es>]. Acesso: 29/05/2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. (2018a). **Aprova o Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército (EB20-MF-03.109) promulgada, no Brasil pela Portaria nº 042-EME, de 20 de março de 2018**. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/07_publicacoes_diversas/04_estado_maior_do_exercito/port_n_042_eme_20mar2018.html]. Acesso: 29/05/2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. (2018b). **Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército. Parecer nº 1162/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 26 de outubro de 2018. Aprovado pelo Despacho n. 1008/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 29 de outubro de 2018**. Brasília, DF: Comando do Exército. Disponível em: [sapiens.agu.gov.br/documento/166118544]. Acesso: 29/05/2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. (2020a). **Aprova a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Volumes 1 e 2 (2ª Edição/2020) promulgada, no Brasil pela Portaria Normativa nº 84/GM-MD, de 15 de setembro de 2020**. Disponível em: [<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-1-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>]. Acesso: 29/05/2023. 2020b.

BRASIL. Ministério da Defesa. (2020b). **Manual de Campanha: Operações Interagências**, 2 ed. Brasília, DF: Comando do Exército. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8201/1/EB70-MC-10.248_-_Opera%C3%A7%C3%B5es_Interag%C3%AanciasPDF.pdf]. Acesso: 29/05/2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. (2021). **Estabelece procedimentos, atividades de coordenação e responsabilidades para a condução de investigações de supostas falhas de conduta de militares brasileiros, ocorridas durante a participação em missões de paz da Organização das Nações Unidas promulgada, no Brasil pela Instrução Normativa EMCFA-MD nº 7, de 5 de julho de 2021**. Disponível em: [<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-emcfa-md-n-7-de-5-de-julho-de-2021-333269195>]. Acesso: 19/07/2023.

BRASIL. Ministério da Educação. (2023b). **Pareceres referencias da CONJUR**. Brasília, DF: Ministério da Educação. Disponível em: [<https://www.gov.br/mec/pt-br/assessorias/consultoria-juridica/pareceres-referenciais-da-conjur>]. Acesso: 25/05/2023

BUCCI, Maria Paula Dallari. (2021). **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. (2003). **Advisory Service on International Humanitarian Law**. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiO09OD_JuAAxXtO7kGHfhgCGAQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.icrc.org%2Fen%2Fdownload%2Ffile%2F1043%2Flegal-advisers-armed-

forces.pdf&usg=AOvVaw34_Ay8gLbkiGaY7ShgXh-1&opi=89978449]. Acesso: 19/07/2023.

DINSTEIN, Yoram. (2021). Legal advisers in the field during armed conflict. **International Law Studies**, 97: 917-936. Disponível em: <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol97/iss1/36/>. Acesso: 24/05/2023.

GUSTIN, Miracy Borbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (2010). **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey.

HABERMAS, Jürgen. (2013). **Sobre a legitimação baseada nos direitos humanos**. Disponível em: <http://civilistica.com/sobre-legitimacao/>. Acesso: 24/05/2023.

HILLMAN, Elizabeth L. (2011). Mission creep in military lawyering. **Case Western Reserve Journal of International Law**, 43 (3): 565-577. Disponível em: [<https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol43/iss3/3>]. Acesso: 24/05/2023.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. (1977). **International Humanitarian Law Treaties**. Genève: ICRC. Disponível em: [<https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-82?activeTab=undefined>]. Acesso: 19/07/2023.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS. **Protocolos Adicionais e Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949**. Genève: ICRC, 1977. Disponível em: [<https://www.icrc.org/pt/publication/os-protocolos-adicionais-convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>]. Acesso: 19/07/2023.

KEEVA, Steven. (1991). Lawyers in the War Room. **ABA Journal**, 77 (12): 52-59. Disponível em: [<https://www.jstor.org/stable/20761834>]. Acesso: 24/05/2023.

KRAMER, Michael L.; SCHMITT, Michael N. (2008). Lawyers on horseback? Thoughts on judge advocates and civil-military relations. **UCLA Law Review**, 55: 1407-1436. Disponível em: [<https://www.uclalawreview.org/lawyers-on-horseback-thoughts-on-judge-advocates-and-civil-military-relations/>]. Acesso: 24/05/2023.

LOHR, Michael F.; GALLOTTA, Steve. (2003). Legal Support in War: The Role of Military Lawyers. **Chicago Journal of International Law**, 4 (2), 465-478. Disponível em: [<https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol4/iss2/14>]. Acesso: 16/05/2023.

NEWTON, Michael A. (2007). Modern Military Necessity: The Role & Relevance of Military Lawyers. **Roger Williams University Law Review**, 12 (3): 877-903. Disponível em: [https://docs.rwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1373&context=rwu_LR]. Acesso: 24/05/2023.

O GLOBO. (2018). **My Lai: 50 anos do massacre americano que escancarou os horrores no Vietnã**. Disponível em: [<https://oglobo.globo.com/mundo/my-lai-50-anos-do-massacre-americano-que-escancarou-os-horrores-no-vietna-22489867>]. Acesso: 24/05/2023

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. (2021). **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método.

PLANA, Miguel Alía. (2015). Concepto de Derecho Operativo. *In* FRANCISCO, Eugenio Pérez (Coord.). **Manual de Derecho Operativo**. Madrid: Marcial Pons, 2015. p. 71-84.

SOARES, Pedro Vasques. (2018). **Advocacia-Geral da União: uma agência de accountability horizontal?** Brasília: Advocacia-Geral da União. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/escola-da-agu-1/avaliacao-editorial/pdf__advocaciageral_da_uniao__uma_agencia_de_accountability_horizontal_.pdf]. Acesso: 24/05/2023.

SULMASY, GLENN; YOO, John. (2007). Challenges to civilian control of the military: a rational choice approach to the war on terror. **UCLA Law Review**, 54: 1-32. Disponível em: [<https://ssrn.com/abstract=1030761>]. Acesso: 24/05/2023.