

DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES CÍVICO-MILITARES: O CASO DA EXPANSÃO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR NO BRASIL

*Human Rights and Civil-Military Relations: the case of the expansion of the Military
Justice Jurisdiction in Brazil*

Andrés del Río¹

Juliana Cesario Alvim Gomes²

¹Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil. **E-mail:** andres.delrio@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7605-7834>

²Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil. **E-mail:**
julianacesarioalvim@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9721-5221>

Recebido em 02 mar. 2020 | Aceito em 01 set. 2020.

RESUMO

O presente artigo analisa a expansão da competência da Justiça Militar no Brasil em casos envolvendo civis e suas consequências para os direitos humanos a partir do contexto de expansão da presença militar na América Latina e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O artigo examina o caso da Chacina do Salgueiro e alerta para os riscos do incremento do desequilíbrio das relações cívico-militares no país.

Palavras-chave: Justiça Militar; Direitos Humanos; América Latina.

ABSTRACT

The article analyzes the expansion of the competence of the Military Justice in Brazil in cases involving civilians. It calls attention to the consequences of this process for human rights in a context of expanding military presence in Latin America and under the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. The article illustrates with the case of the Favela do Salgueiro slaughter and warns of the risks of increasing the imbalance of civic-military relations in the country.

Keywords: Military justice; Human Rights; Latin America.

INTRODUÇÃO

O contexto regional na América Latina mudou nos últimos anos. Após governos identificados com a esquerda protagonizarem o cenário político da região durante a primeira década dos anos 2000, governos de direita e extrema direita foram alcançando o poder das mais diversas formas. Nesse processo, pacotes ultraneoliberais lideraram as políticas econômicas em diferentes países, multiplicando o desemprego, a precarização, a informalidade e a desigualdade (Antunes, 2018) e a racionalidade neoliberal preparou o terreno para mobilizar e legitimar forças antidemocráticas (Brown, 2019, p. 16).³ Assim, tem-se observado, por múltiplos vieses, o desgaste das instituições democráticas, em um processo em que as democracias se deterioram por meio da subversão progressiva de suas instituições basilares, o que vem sendo identificado globalmente sob as mais diversas denominações (erosão da qualidade democrática, desdemocratização, antidemocracia, entre outros)⁴.

Nesse cenário complexo, a presença militar foi se expandindo na região. Diferentemente do ocorrido durante as ditaduras militares da segunda metade do século XX, contudo, as Forças

³ Como indica Miguel “No momento em que a crise do capitalismo leva ao fenômeno da ‘desdemocratização’ ou ao surgimento da ‘pós-democracia’, teorizados por pensadores dos países centrais, em locais como o Brasil este choque se manifesta com cruzeza ainda maior” (Miguel, 2019, p. 14).

⁴ Para uma vasta bibliografia sobre o tema e seus impactos globais veja-se <<https://www.democratic-decay.org/bibliography>>

Armadas não assumiram diretamente o papel de dirigentes políticos. Com efeito, sua participação na vida política e social nos últimos anos aumentou em convivência com governos civis democraticamente eleitos, frequentemente dando suporte a eles, em um fenômeno que vem sendo denominado por alguns como “novo militarismo latino-americano” (Diamint, 2015). Mais recentemente, ter-se-ia verificado um maior desequilíbrio nas relações cívico-militares na região em razão, de um lado, da ascensão de Donald Trump à presidência do Estados Unidos, que teria fortalecido movimentos autoritários na América Latina, e, de outro, do enfraquecimento da sociedade civil em razão da violência perpetrada contra ativistas de direitos humanos (Kurtenbach & Scharpf, 2018).

Um dos reflexos da participação de militares na vida civil da região da América Latina tem se dado pela via de atividades relacionadas ao patrulhamento e ao combate ao crime organizado, função atípica vez que dissociada da tradicional defesa territorial. Os riscos da atribuição de tais atividades às Forças Armadas são inúmeros. Envolvem o aumento da corrupção entre militares, a infiltração do crime organizado nessas instituições e um desequilíbrio institucional entre civis e militares, além do aumento de violação de direitos humanos cometidas por membros das Forças Armadas, sobretudo na ausência de contrapeso jurídico que venha a levar à crença na impunidade por parte de militares que cometam atos ilegais (Blanc Murgía, 2016). No contexto brasileiro, Jacqueline Muniz (2018) aponta que “o emprego continuado das Forças Armadas (...) produz um problema porque ela perde sua capacidade de combate e não adquire a capacidade policial”. Nesse sentido, o fato do treinamento dos integrantes das Forças Armadas não ser voltado para a tomada de decisão individual – mas para a obediência ao comando – torna mais fácil o uso excessivo da força e sua cooptação pela corrupção (Muniz & Almeida, 2018).

Nesse sentido, o caso do México é exemplar: a partir de 2006, o Presidente Felipe Calderón a pretexto de combater o narcotráfico incorporou as Forças Armadas às atividades de segurança pública de forma a “recuperar a normalidade e tranquilidade dos mexicanos”. Desde então, milhares de militares têm sido deslocados para as zonas rurais e urbanas para combater as organizações criminosas e supostamente para desempenhar atividades de segurança públicas - para prevenir, investigar e processar crimes e faltas administrativas - que, nos termos da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, são atividades que correspondem exclusivamente a instituições de natureza civil.⁵ Como resultado, verificou-se não apenas o aumento constante e consolidado de violência e morte, mas, igualmente, o incremento da arbitrariedade do uso da força pelo estado e da impunidade pela ausência de investigações (Leiden, 2019). Como reação, em 2018, Andrés Manuel Lopez Obrador assumiu a presidência do país com promessas de desmilitarização e criação de uma força policial profissional (CNN, 2020).

⁵ Art. 21: “Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: (...)”

Entretanto, recentemente, editou decreto determinando a participação das Forças Armadas no combate ao crime até 2024 (México, 2020).

No Brasil, a utilização das Forças Armadas em atividades de policiamento remonta aos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, embora o texto constitucional não tenha incluído as Forças Armadas no rol dos órgãos responsáveis pela segurança pública.⁶ Com efeito, tais atividades têm se baseado ora na previsão constitucional segundo a qual as Forças Armadas podem ser empregadas, por iniciativa de qualquer um os poderes, para a garantia da lei e da ordem (art. 142), ora em “arranjos políticos expedientes entre Estados e União numa ampla variedade de circunstâncias” para “substituir, complementar, ou suplementar a ação policial” (Muniz & Proença Júnior, 2007). Segundo o Ministério da Defesa, de 1992 a 2019 foram realizadas 138 operações de garantia da lei e da ordem (GLO), sendo 23 delas relacionadas à violência urbana, 25 a greves de policiais militares, 22 na garantia da votação e apuração e 39 em eventos (Ministério da Defesa, 2019a). Exemplos recentes envolvem a intervenção federal decretada no Rio de Janeiro iniciada em 2017 e a utilização do Exército em todo o território nacional durante a greve dos caminhoneiros em 2018 (Ministério da Defesa, 2019b).

O uso das Forças Armadas em atividades atípicas no Brasil, sobretudo no que concerne a atividades relacionadas à segurança pública, foi acompanhado da construção e expansão de um arcabouço legal visando a legitimar juridicamente essas atividades, ainda quando abarcasse crimes envolvendo civis e violações de direitos humanos. Esse processo vem se agravando nos últimos anos.

O presente artigo analisa um desses aspectos: a expansão da competência da justiça militar em casos envolvendo civis, e suas consequências para os direitos humanos no país. Como se demonstrará, a Justiça Militar não pode ser considerada independente e imparcial para julgar casos que envolvam civis, sejam eles réus ou vítimas, especialmente em casos envolvendo violações de direitos humanos. Como se verificará, a progressiva ampliação da competência da Justiça Militar e a consolidação de uma arquitetura jurídica autoritária no Brasil coincide com a tomada de um rumo autoritário pelo país e vai de encontro à Constituição brasileira e à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a matéria.

JUSTIÇA MILITAR: ORIGEM AUTORITÁRIA E ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA

Historicamente, a Justiça Militar brasileira remonta à criação em 1808 do Conselho Supremo Militar e de Justiça que, por sua vez, se baseava no modelo português. Como assinalam Adriana Barreto Souza e Angela Moreira Domingues da Silva, seu alvará de criação, assinado pelo Príncipe Regente Dom João, “estabelecia uma continuidade entre o novo órgão e seu congêneres

⁶ Dispõe o art. 144 que: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

português” ao afirmar expressamente que o novo órgão era regulado por regimento de 1643 e demais ordens régias que regiam o Conselho de Guerra de Lisboa (2016, p. 366).

Ao longo de sua história, a estrutura principal da Justiça Militar conviveu com tribunais militares *ad hoc* que, durante o Império e a República Velha, foram largamente utilizados para enfrentar movimentos de contestação política (Souza & Silva, 2016). Também nesse período já recebia críticas sobre a anacronicidade de sua organização e seus procedimentos, dentre os quais se destacava a aplicação de castigos corporais (Souza & Silva, 2016) - fato que já em 1910 levou à Revolta da Chibata organizada por marinheiros negros no Rio de Janeiro (Nascimento, 2016).

Desde a origem da Justiça Militar, seus órgãos eram compostos, em sua maioria, por militares. Nos primeiros tempos, contudo, o Conselho Supremo Militar e de Justiça estava inserido na estrutura do Poder Executivo, desempenhando funções preponderantemente administrativas. Jorge Zaverucha e Hugo Cavalcanti Melo Filho chamam atenção para o fato de que, com o crescimento das atividades jurisdicionais, observou-se uma tendência à redução do número de ministros militares e sua progressiva equiparação com o número de ministros civis, o que finalmente foi alcançado com a reforma constitucional de 1926. Entretanto, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, operou-se uma virada autoritária que não foi revertida nos períodos de democratização ulteriores, tendo se enrijecido durante a ditadura civil-militar inaugurada em 1964, por meio do Ato Institucional nº 2, de 1965 (Zaverucha & Melo Filho, 2004).

Durante esse período, a competência da Justiça Militar foi expandida para abranger “crimes militares, crimes contra a segurança nacional, crimes contra a probidade administrativa e crimes contra a economia popular, cometidos por civis ou por militares” (Souza & Silva, 2016, p. 375). Ao contrário de afirmações por vezes aventadas segundo as quais o STM teria agido de maneira imparcial e com independência com relação ao Poder Executivo durante esse período⁷, estudos vêm mostrando que a Justiça Militar funcionou àquele tempo como instância política de reiteração do regime e manutenção da ordem ditatorial “operando como reconhecido espaço de punição de opositores do regime e auxiliando no processo de perseguição política”, tanto de civis quanto de militares (Silva, 2011, p. 21). Nesse sentido, tais achados reiteram percepções anteriores que indicavam que não obstante a apresentação de práticas como a tortura em sede judicial, delas não resultava responsabilização de seus autores ou providências para sua eliminação (Arquidiocese, 1985 *apud* Silva, 2011).

⁷ Veja-se, a título de exemplo, artigo de general do Exército aposentado na Revista de Doutrina e Jurisprudência do Superior Tribunal Militar: “O Superior Tribunal Militar sempre preservou uma tradição de lisura, independência, imparcialidade, tolerância e de fidelidade aos princípios democráticos e às normas do Direito; em decorrência das decisões tomadas, caracterizadas pelo alto nível ético e jurídico, e por ter demonstrado ao longo dos anos isenção nos julgamentos e não subserviência em relação ao Poder Executivo, foi merecedor de comentários elogiosos por parte de renomados advogados que atuaram na defesa dos acusados, dentre os quais destaco os Doutores Sobral Pinto e Heleno Fragoso. Esses comentários decorreram não só do posicionamento de total independência em relação ao Poder Executivo, mas também do exemplo de ponderação, equilíbrio e bom senso em suas sentenças e acórdãos, particularmente na complicada e difícil missão de julgar processos políticos, quando, exemplarmente, deu sobejas provas de que o STM, o mais antigo Tribunal de Justiça do país e modelo inspirador para a criação de outros tribunais de justiça especializada, nunca funcionou como um tribunal de exceção, tendo, inclusive, suspenso penas de morte decididas em primeira instância” (Magioli, 2013, p. 27)

A Constituição Federal de 1988 manteve praticamente inalterado o arranjo institucional estabelecido para a Justiça Militar da União durante o regime autoritário instaurado em 1964. Atualmente, são órgãos da Justiça Militar os Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei (primeira instância) e o Superior Tribunal Militar (segunda instância). A Lei de Organização da Justiça Militar (Lei n. 8.457/1992), por sua vez, estabelece que os conselhos de primeira instância serão compostos por um juiz civil e quatro militares. Do juiz civil, exige-se formação jurídica e ingresso na carreira por concurso público, dos militares, apenas que sejam da ativa. O mesmo vale para a segunda instância, composta por 10 militares e 5 civis.

MILITARIZAÇÃO DA JUSTIÇA: A EXPANSÃO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR

A Constituição de 1988 apenas estabelece que à Justiça Militar “compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei”. É a lei quem define o que são os crimes militares e, logo, o que estará sob a competência da Justiça Militar. Duas dessas leis são legados diretos do regime autoritário instaurado em 1964: o Código Penal Militar (Decreto-Lei n. 1.001/1969) e o Código de Processo Penal Militar (Decreto-Lei n. 1.002/1969).

É o primeiro que estabelece, por exemplo, em ser art. 9^a, inciso III, que crimes cometidos por civis “contra as instituições militares” são considerados “crimes militares” e que, portanto, estarão sob a responsabilidade da Justiça Militar (e não da Justiça comum). Esses vícios de origem da Justiça Militar jamais foram expurgados pela ordem democrática de 1988, seja pela via legislativa, seja pela via judicial.

Desde 2013, há ação no Supremo Tribunal Federal questionando, por exemplo, a competência da Justiça Militar para julgar civis (ADPF 289). No ano seguinte à propositura da referida ação, foi proposto projeto de lei aprovado em 2018 como Lei n. 13.774 que, entre outras alterações instituiu que os civis acusados de crimes militares não serão mais processados e julgados por conselhos híbridos de maioria de militares, mas por Juiz Federal que decidirá monocraticamente. Essa alteração, embora reconheça o problema de independência e imparcialidade da Justiça Militar no trato com civis, não os resolveu, por razões que serão evidenciadas a seguir.

Outras ações judiciais questionam inovações legislativas que, nos últimos anos, ampliaram ainda mais a competência da Justiça Militar e que impactam diretamente situações em que civis são vítimas de violações de direitos humanos perpetradas por militares. Tais ações atacam, por exemplo, normas como a da Lei Complementar n. 117 que, em 2004, estabeleceu expressamente que o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) seria considerado atividade militar para fins de aplicação da competência da Justiça Militar e a da LC n. 136/2010 que atribuiu caráter de “atividade militar” ao emprego das Forças Armadas em “atividades subsidiárias”, que abrangem a atuação “contra delitos transfronteiriços e ambientais” e, igualmente, a “repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional”. Em 2018, o STF começou a julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5032, que busca afastar a competência

da Justiça Militar nesses casos. Na ocasião, o ministro Marco Aurélio, relator da ação, indicou que a competência da Justiça Militar nas hipóteses de GLO e combate ao crime seria constitucional e o ministro Edson Fachin divergiu. O exame da matéria foi suspenso por pedido de vista do ministro Roberto Barroso.

Na última década, essa legislação foi amplamente aplicada no Rio de Janeiro durante o uso da Força Nacional para missões de “pacificação social” nas favelas. Nesse contexto, em 2008, por exemplo, durante ocupação do Exército no Morro da Providência, onze militares participaram da morte de três jovens que foram entregues a traficantes do Morro da Mineira, controlado por criminosos de uma facção rival à existente no morro da Providência, para serem torturados e assassinados (Folha de São Paulo, 2008)⁸. Somente no mês de abril de 2014, 2,7 mil homens pertencentes a tropas do Exército e da Marinha substituíram parte do efetivo da polícia militar no conjunto de favelas da Maré, na Zona Norte do Rio de Janeiro, onde moram mais de 130 mil cidadãos (G1, 2014) tendo sido registrada uma morte perpetrada pelo Exército (R7, 2014).

Mais recentemente, em julho de 2017, com o recrudescimento da violência e do discurso de necessidade de endurecimento da repressão à criminalidade, o Governo Federal editou decreto autorizando o emprego das Forças Armadas em funções de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, inicialmente até 31 de dezembro de 2017 e, após prorrogação, até o final de 2018. A convocação das Forças Armadas para tarefas de segurança e até mesmo em unidades prisionais tem sido frequente, como por exemplo a autorização para atuação na Penitenciária Federal de Brasília em fevereiro de 2020 (Decreto n. 10.233/2020), sem que houvesse, segundo o então ministro da justiça Sérgio Moro “nada concreto” que justificasse tal medida (UOL, 2020).

Nesse contexto, entrou em vigor a Lei 13.491 de outubro de 2017, sancionada pelo então presidente Michel Temer. A nova legislação ampliou, mais uma vez, o conceito de crime militar. Dessa vez para abranger o homicídio doloso (com intenção de matar) perpetrado por militares das Forças Armadas contra civis. Com a mudança, a Polícia Civil não tem mais atribuição para conduzir investigações que envolvam soldados que matam em exercício das suas funções ou em atividades subsidiárias como na segurança pública ou policiamento. As investigações e o julgamento dos crimes – antes submetidos a um júri – ficaram, desde então, na esfera militar. A nova lei, mesmo violando frontalmente o dispositivo constitucional que estabelece a competência do júri nesses casos continua em vigor. As ações perante o STF que questionam sua constitucionalidade permanecem sem previsão de julgamento (ADI 5804 e ADI 5901).

⁸ Como se depreende da cobertura da imprensa sobre o caso, os militares envolvidos no episódio foram absolvidos da acusação de homicídio, com exceção de dois que seria levados a júri popular. (Conjur, 2010). Em 2019, ainda não havia ocorrido referido julgamento e estava sendo discutido no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª região a constitucionalidade do deslocamento do caso para Justiça Militar em razão da edição da lei com a sanção da Lei n. 13.491/2017 (Portal TRF2, 2019). Segundo consulta ao portal eletrônico do TRF 2, o último andamento com relação ao processo foi indeferimento do incidente de inconstitucionalidade em que se discutia a questão (n. 0039212-39.2012.4.02.5101) em março de 2020. Em julho de 2020, o caso continua em aberto sem que tenha havido punição para os militares envolvidos.

Enquanto isso, têm sido apresentadas propostas legislativas que ameaçam fortalecer a impunidade de agentes do Estado que cometem violações a direitos fundamentais da população civil. Em pouco mais de um ano de governo, o Poder Executivo liderado pelo presidente Bolsonaro apresentou dois projetos de lei prevendo a excludente de ilicitude em condutas perpetradas por agentes de segurança. A primeira proposta, rejeitada pelo Congresso Nacional, era parte do chamado pacote anticrime capitaneado pelo então ministro da justiça e segurança pública, Sérgio Moro, e ampliava o conceito de legítima defesa para casos em que agente policial ou de segurança “previne injusta e iminente agressão” contra ele próprio ou outra pessoa, ou quando há “risco de agressão”   vítima mantida refém (PL n. 882/2019). A segunda, ainda em tramitação, aplica para operações de GLO a presunção de legítima defesa quando houver “a prática ou a iminência da prática de” “atos de terrorismo” ou “conduta capaz de gerar morte ou lesão corporal”, “restringir a liberdade da vítima, mediante violência ou grave ameaça” ou “portar ou utilizar ostensivamente arma de fogo” (PL n. 6125/2019).

INCOMPATIBILIDADE ENTRE A AMPLIA O DA JUSTIÇA MILITAR E A DEMOCRACIA E OS DIREITOS HUMANOS

A Justiça Militar é uma justiça corporativa, formada em sua imensa maioria por militares da ativa (sem formação jurídica e sujeitos à hierarquia e   disciplina castrenses) cujo trabalho consiste em aplicar legislação especial editada em 1969, no auge da ditadura civil-militar: o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar. Esses fatores colocam em xeque a independência e imparcialidade da Justiça Militar para julgar casos envolvendo civis, estejam eles na posição de réus ou de vítimas. A situação é ainda mais grave nos casos de crimes dolosos contra a vida, que a Constituição explicitamente coloca sob a competência de tribunal do júri.

Além dos vícios decorrentes da composição e da legislação aplicável, que em grande medida não se coaduna com as inovações às quais se sujeitaram o Código Penal e o Código de Processo Penal nos últimos anos, existe um problema de sociabilização que faz com que a balança da Justiça Militar esteja sempre desequilibrada em desfavor de civis: juízes militares foram profissionalmente socializados para pensar sob a  tica da hierarquia e disciplina, sempre priorizando as Forças Armadas, e não necessariamente os direitos humanos.

É por isso que, em novembro de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, determinou ao Estado brasileiro que as ações penais de responsabilização deveriam ser processadas e julgadas em foro ordinário e não na Justiça Militar. Na ocasião, a Corte buscava impedir a impunidade de militares envolvidos nas violações de direitos no contexto da guerrilha do Araguaia⁹. Ainda tratando do contexto da ditadura civil militar, a Corte IDH afirmou em 2018,

⁹ Em 24 de novembro de 2010, no caso Gomes Lund e outro v. Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu sentença na qual declarou que a República Federativa do Brasil   responsável pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas integrantes da Guerrilha do Araguaia, movimento de resistência ao regime militar que surgiu no início da década de 1970 na região do Araguaia e que contava com aproximadamente 70 pessoas. Igualmente, declarou que “a forma na qual foi interpretada e aplicada” a Lei n. 6.683/79, aprovada em 1979 (doravante também denominada “Lei de Anistia”), “impede a investigação e punição de graves violações de direitos humanos”. A Corte estabeleceu que sua Sentença constitui per se uma forma de reparação e, adicionalmente,

em sentença relativa ao caso Herzog, que a o marco jurídico instituído pelo referido regime que ampliou a competência da Justiça Militar, assegurou a impunidade “dos que praticavam sequestros, torturas, homicídios e desaparecimentos” (§238)¹⁰.

Além disso, em inúmeras outras ocasiões, a Corte IDH afirmou que justiças militares têm caráter excepcional e restrito e que o julgamento de casos envolvendo civis deve caber à justiça ordinária (v. Gutiérrez & Cantú, 2010). Em diversos casos assentou que o julgamento de civis por militares é incompatível com o artigo 8º, alínea 1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹¹, como por exemplo, *Cantoral-Benavides v. Peru*¹² de 2000, *Palamara Iribarne v. Chile*¹³, de 2005. Em *Rosendo Radilla v. United Mexican States*, de 2009, estabeleceu que “em um Estado Democrático de Direito, a jurisdição penal militar deve ter um alcance restrito e excepcional e direcionar-se à proteção de interesses jurídicos especiais, vinculados com as funções que a lei designa às forças militares”¹⁴, em *Castillo Petruzzi vs. Peru*, de 1999, afirmou peremptoriamente que “o julgamento de civis cabe à Justiça ordinária”¹⁵, e em *Durand y Ugarte vs. Peru*, de 2000, que “deve estar excluído do âmbito da jurisdição militar o julgamento de civis e só deve julgar militares pelo cometimento de delitos ou faltas que, por sua própria natureza atentem contra bens jurídicos próprios da ordem militar”¹⁶.

Além do autoritarismo e corporativismo, a Justiça Militar padece de ineficiência. Segundo dados do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), em 2013, os magistrados da Justiça Militar julgaram 37 vezes menos processos que os da Justiça Federal, a um custo por processo 55 vezes mais alto¹⁷. Do orçamento previsto para a JMU em 2018, cerca de 95% deverão ser destinados ao STM. No ano passado, a Corte executou, segundo dados do painel Siga Brasil, R\$ 495,8 milhões¹⁸. O gasto

ordenou ao Estado determinadas medidas de reparação. Link da Sentença: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf

¹⁰ A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) considera na sentença que o Estado brasileiro é responsável pela falta de investigação, de julgamento e de punição dos responsáveis pela tortura e pelo assassinato do jornalista Vladimir Herzog ocorrido em 1975 durante o regime militar, bem como pela aplicação da Lei n. 6.683/79 (“Lei de Anistia”) neste caso. O Tribunal também responsabilizou o Brasil pela violação dos direitos a conhecer a verdade e à integridade pessoal dos familiares de Vladimir Herzog. Link do sentença: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf

¹¹ Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Artigo 8º - Garantias judiciais. 1. “Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”.

¹² *Cantoral-Benavides v. Peru*. Sentença de 18 de agosto de 2000 (series C no. 69, § 75).

¹³ *Caso Palamara Iribarne v. Chile*. Sentença de 22 de novembro de 2005. Na ocasião, o Chile foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos justamente por admitir a submissão de civis à jurisdição militar. De fato, na fundamentação da decisão, a Corte Interamericana aduziu que o “Chile, como Estado democrático deve respeitar o alcance restritivo e excepcional que tem a jurisdição militar e excluir do âmbito de referida jurisdição o julgamento de civis”. Como forma de adequação do Estado chileno à decisão da Corte, foi promulgada, em dezembro de 2010, a Lei 20.477, cujo art. 1º estipula que “[e]m nenhum caso, os civis e os menores de idade estarão sujeitos à competência dos tribunais militares”.

¹⁴ *Caso Rosendo Radilla Pacheco v. Estados Unidos Mexicanos*. Sentença de 23 nov. 2009. Série C No. 209.

¹⁵ *Caso Castillo Petruzzi y otros v. Perú*. Sentença de 30 de mai. 1999.

¹⁶ *Caso Durand y Ugarte*. Sentença de 16 de agosto de 2000.

¹⁷ Veja-se, a esse respeito, os dados da campanha Desmilitarização da Justiça em <http://desmilitarizacaodajustica.meurio.org.br/>

¹⁸ Disponível em <https://bit.ly/30FvnFf>

é próximo ao de outros tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF) – que custou, no mesmo ano, R\$ 621,4 milhões à União – e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – com R\$ 675,5 milhões. A comparação entre as medidas de produtividade das cortes, no entanto, revela números bastante distintos. Segundo os últimos dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2018, o índice de produtividade de magistrados do STM foi de 41 processos julgados, enquanto no STJ a taxa foi de 11.627. (CNJ, 2019).

Por essas razões, é importante ressaltar ser insuficiente a inovação legislativa aprovada em 2018 que prevê, em primeira instância, o julgamento de civil monocraticamente por juiz-auditor, e não mais pelo Conselho Permanente de Justiça, composto por juiz-auditor e quatro militares da ativa. Isso por uma série de motivos. A proposta só prevê o novo arranjo no caso de civis réus e não quando forem vítimas. Mesmo nesses casos, o juiz auditor continuaria a atuar sob forte influência do ambiente militar, regido pelos princípios castrenses da hierarquia e da disciplina, utilizando-se da legislação militar editada no auge dos anos de chumbo. Em segunda instância, permaneceria o STM, composto por cinco civis e dez militares da ativa, sujeitos ao Estatuto dos Militares e dos quais não se exige formação jurídica.

Simbolicamente, a expansão progressiva da Justiça Militar – sobretudo nas relações com civis - nega à sociedade brasileira a oportunidade de consolidar seu rompimento com as amarras do autoritarismo e seu compromisso com a democracia e os direitos fundamentais. Na verdade, no atual contexto, reforça um retorno a esse autoritarismo que vem se manifestando no plano político e social.

CHACINA DO SALGUEIRO, VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS DE CIVIS E IMPUNIDADE NA JUSTIÇA MILITAR

Longe de terem ficado no passado, as violações de direitos civis decorrentes da competência da expansão da Justiça Militar em casos que envolvem civis continuam a ser verificadas cotidianamente. Em diversos casos contra o Estado Brasileiro perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos aponta-se a impunidade decorrente da tramitação na Justiça Militar de casos envolvendo violações de direitos humanos de civis, como nos casos Jaílton Neri Fonseca e Wallace de Almeida que envolvem a execução de jovens moradores de favelas por forças de segurança respectivamente em 1992 e 1998, padrão cuja repetição continua a se verificar ainda hoje.

Em 11 de novembro de 2017, um comboio de dois blindados do Exército e um da Polícia Civil entrou no Complexo do Salgueiro, em São Gonçalo – município do Estado do Rio de Janeiro. A operação conjunta contava com 15 homens da Coordenadoria de Recursos Especiais (Core), um corpo de elite da Polícia Civil, e com o Exército que, além dos blindados, cedeu 17 soldados à ação. Após a operação foram encontrados corpos de sete homens mortos esparramados ao longo de um quilômetro de via (mais um faleceria posteriormente) (Extra, 2017).

Após seis meses do trágico episódio, tanto o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro como o Ministério Público Militar abriram inquérito para investigar as mortes. Entretanto, as investigações, pouco desvelaram o que aconteceu – mesmo diante de inúmeras provas que inclusive instruem a denúncia elaborada pelos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro conjuntamente como Movimento Negro Unificado do Brasil, CRIOLA e Instituto de Estudos da Religião (ISER) para ser apresentada ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (del Río & Rodrigues, 2018).

Por um lado, polícia e Exército negavam que os disparos tenham saído de suas armas (El País, 2017). Por outro, organizações da sociedade civil como a *Human Rights Watch* acusavam as Forças Armadas de bloquearem as investigações ao não disponibilizarem seus soldados para prestar depoimentos como testemunhas ao MP estadual (El País, 2017). O principal argumento utilizado para esse bloqueio era o de que integrantes das Forças Armadas estariam sujeitos à competência da Justiça Militar, e não à justiça comum (El País, 2018).

Em 2019, os inquéritos abertos para apurar o ocorrido foram arquivados. As investigações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, entre outros procedimentos, ouviram testemunhas, sobreviventes e familiares de vítimas, além de policiais e três militares que participaram da operação. Embora tenha concluído não haver indícios de participação de policiais civis, o MPERJ “enfati[zou] mais de uma vez que cabe ao MPM investigar os militares e apontar os possíveis suspeitos dentro da corporação” (El País, 2019). Os procedimentos adotados nas investigações do Ministério Público Militar, por sua vez, não foram publicizados. De acordo com o defensor público encarregado do caso, Daniel Lozoya, não houve qualquer tipo de audiência, a defesa nunca foi acionada e a própria notícia do arquivamento foi recebida apenas por meio da imprensa (El País, 2019).

Poucos dias depois do arquivamento, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em um comunicado oficial, expressou a sua preocupação com os casos de letalidade policial em contextos urbanos e com uso excessivo da força por agentes de segurança pública no Brasil. A Comissão solicitou, ainda, que o Estado brasileiro adote medidas efetivas para investigar e punir com a devida diligência e de forma imparcial tais atos de violência e, em particular, garanta a participação e independência dos órgãos de controle. Além disso, especificamente com relação ao caso da Chacina de São Gonçalo, a Comissão requereu que o Estado urgentemente cumpra com suas obrigações de identificar os responsáveis pelos fatos, e garanta que os mesmos não permaneçam na impunidade (CIDH, 2019). O caso da chacina de Salgueiro nos exhibe a relação que entre a ampliação da justiça militar e a impunidade no Brasil, e a falta de harmonização da legislação nacional com as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

CONCLUSÃO

A mutação das relações cívico-militares vem sendo observada tanto a nível internacional como a nível nacional. No Brasil, o desequilíbrio nessas relações vem se refletindo na expansão da

competência da justiça militar em casos envolvendo civis, o que, atualmente, contribui para colocar em questão os sentidos da democracia brasileira.

A chegada de Jair Bolsonaro à presidência em janeiro de 2019 pode ser considerada um aprofundamento desse processo na medida em que, para além da manutenção de um arcabouço legislativo autoritário, o atual governo tem expandido constantemente a presença militar na administração pública. Neste sentido, de forma sucinta, no seu primeiro ano no cargo, Jair Bolsonaro estendeu a participação do número de militares, ativos e de reserva, na administração federal em pelo menos 325 posições, em 30 órgãos federais. Levantamento realizado pelo apontou, ainda, que em outubro de 2019 havia pelo menos 2.500 militares em posições de liderança ou consultoria no governo (Folha de São Paulo, 2019). Em fevereiro de 2020, pela primeira vez desde a retomada da democracia, um general passou a ocupar a chefia da casa civil. A Secretaria de Governo e o Gabinete de Segurança Institucional são igualmente ocupados por generais (Folha de São Paulo, 2020). Em julho de 2020, o Tribunal de Contas da União constatou haver “6.157 militares exercendo funções civis na Administração Pública Federal” (TCU, 2020).

A violência discursiva do governo atual é simultânea à construção de uma arquitetura jurídica autoritária evidenciada nos projetos de lei que buscam ampliar a presunção de legítima defesa para agentes de segurança. Aliada à expansão da Justiça Militar, a violência perpetrada se consolida em impunidade, diante do silêncio de instituições como o Supremo Tribunal Federal. Como vimos, a Justiça Militar, cuja competência vem sendo expandida nos últimos anos, não possui independência e imparcialidade para lidar com civis, e corporifica legados autoritários vivos até hoje.

A proteção institucional da impunidade e do corporativismo via Justiça Militar tem sido reconhecida pela Corte IDH como um elemento que, por si só, coloca em risco o Estado Democrático de Direito. Combinada com o incremento das Forças Armadas nos órgãos de Estado e governo, nos apresenta um horizonte trágico de desequilíbrio institucional das relações cívico-militares em que se conjugam o aumento da violência e do autoritarismo e a erosão da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Antunes, R. (2018) *O Privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo.

Blanc Murgía, D. (2016). *El nuevo militarismo latinoamericano en democracias constitucionales: un estudio regional sobre las relaciones cívico-militares*. Tesina, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Cidade do México.

Brown, W. (2019). *Nas ruínas do neoliberalismo. A ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Editora filosófica politeia.

Conselho Nacional de Justiça (2019). *Justiça em Número 2019: ano base 2018*. Disponível em: <https://bit.ly/30L6vfm> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2019) *Comunicado de Imprensa. CIDH expressa preocupação por casos de letalidade policial em contextos urbanos no Brasil*. 25 abril. Disponível: <https://bit.ly/2Tu6UB7> [Acesso em: 01 agosto 2020]

del Río, A.; Rodrigues, A. (2018). 'O que resta da democracia: Ampliação da justiça militar e a impunidade no Brasil'. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 10 Abril.

Diamint, R. (2015). 'A New Militarism in Latin America'. *Journal of Democracy*, 26(4), pp. 155-168.

Gutiérrez, J. C.; Cantú, S. (2010). 'A restrição à jurisdição militar nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos'. *SUR*, 7(13). Disponível em: <https://sur.conectas.org/restricao-jurisdicao-militar-nos-sistemas-internacionais-de-protecao-dos-direitos-humanos/> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Kurtenbach, S; Scharpf, A. (2018). 'The Return of the Military', *GIGA Focus Latin America*, n. 7, German Institute of Global and Area Studies.

Magioli, R. Q. (2013). 'Uma Justiça Especializada, Muito Especial'. *Revista de Doutrina e Jurisprudência do Superior Tribunal Militar*, 22(1/2).

México. Acuerdo. Diário Oficial de La Federación. 11 mai 2020. Disponível em: <https://bit.ly/33698LT> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Miguel, L. F. (2019). *O colapso da democracia: da constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão popular.

Ministério da Defesa. (2019a). 'Histórico de GLO. 26/11/2019'. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2_tabelas_glo_atualizada_em_261119.pdf [Acesso em: 01 agosto 2020]

Ministério da Defesa. (2019b). 'Histórico de operações de GLO 1992-2019'. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/1_metodologia_de_estudo_26_112019.pdf [Acesso em: 01 agosto 2020]

Muniz, J. de O.; Almeida, R. R. de. (2018). 'Respondendo Às Balas: Segurança Pública sob Intervenção das Palavras – Entrevista com Jacqueline' *Trab. linguist. apl.*, 57(2), pp. 993-1014.

Muniz, J. de O.; Proença Júnior, D. (2007). 'Forças armadas e policiamento'. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, a. 1, ed. 1, pp. 48-63.

Nascimento, A. P. do. (2016). 'Sou escravo de oficiais da Marinha: a grande revolta da marujada negra por direitos no período pós-abolição (Rio de Janeiro, 1880-1910)'. *Revista Brasileira de História*, 36(72), pp. 151-172.

Silva, A. M. D. da. (2011). *Ditadura e Justiça Militar no Brasil: A Atuação do Superior Tribunal Militar (1964-1980)*. Tese de Doutorado em História, Política e Bens Culturais. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, Rio de Janeiro.

Souza, A. B.; Silva, Angela M. D. da. (2016), 'A organização da Justiça Militar no Brasil: Império e República'. *Estudos Históricos*, 29(58), pp. 361-380, maio-agosto.

Tribunal de Contas da União. (2020). *Memorando nº 57/2020-Segecex*. 17 de julho de 2020. Disponível: <https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-tcu.pdf> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Universiteit Leiden. Grotius Centre for International Legal Studies. (2019). *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?*. Guadalajara, México: Iteso; México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

Zaverucha, J.; Melo Filho, H. C. (2004). 'Superior Tribunal Militar: entre o autoritarismo e a democracia'. *Dados*. 47(4), pp.763-797.

Fontes jornalísticas

CNN Espanol (2020). 'Andrés Manuel López Obrador ordena que los militares vuelvan a las calles para combatir la creciente violência'. 12 maio. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/12/andres-manuel-lopez-obrador-ordena-que-los-militares-vuelvan-a-las-calles-para-combatir-la-creciente-violencia/> [Acesso em: 01 agosto 2020]

El País. (2019). 'Chacina no Rio que pôs o Exército sob suspeita teve investigações arquivadas'. 19 Abril. Disponível em: <https://bit.ly/2FWDYcU> [Acesso em: 01 agosto 2020]

El País. (2018). 'Exército 'bloqueia' investigações sobre chacina no Complexo do Salgueiro, diz HRW'. 5 março. Disponível em: <https://bit.ly/2Fkpv8A> [Acesso em: 01 agosto 2020]

El País. (2017). 'O caso dos sete mortos que ninguém matou'. 15 novembro. Disponível em: <https://bit.ly/30tAOH0> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Extra. (2017) 'Operação deixa pelo menos sete mortos no Complexo do Salgueiro, um dia após PM ser assassinado. Rio de janeiro'. 11 de novembro. Disponível em: <https://glo.bo/2HmAGzB> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Folha de São Paulo (2008). 'Exército nega acusação de violência em favela e diz que vai continuar ocupação'. 16 junho. Disponível em: <https://bit.ly/373J6b9> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Folha de São Paulo.(2019). 'Bolsonaro amplia presença de militares em 30 órgãos federais'. 14 outubro. Disponível em: <https://bit.ly/2Rs5zrJ> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Folha de São Paulo. (2020) 'Golbery na ditadura foi o último militar na casa civil'. 13 fevereiro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/02/golbery-ainda-na-ditadura-foi-ultimo-militar-na-casa-civil-veja-lista-de-ministros.shtml> [Acesso em: 01 agosto 2020]

G1. (2014). 'Forças Armadas assumem ocupação de 15 comunidades da Maré'. 5 abril. Disponível: <https://glo.bo/1kaUU0J> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Portal TRF2. (2019). 'TRF2 decidirá sobre constitucionalidade de lei que altera competência para julgar crimes praticados por militares'. 25 junho. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/trf2-decidira-sobre-constitucionalidade-de-lei-que-altera-competencia-para-julgar-crimes-praticados-por-militares/> [Acesso em: 01 agosto 2020]

R7. (2014). 'Moradores protestam após Exército matar homem em favela da Maré, no Rio'. 12 abril. Disponível: <https://bit.ly/2k3rup4> [Acesso em: 01 agosto 2020]

Revista Consultor Jurídico. (2010). 'Justiça absolve militares da acusação de homicídio'. 25 maio. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-mai-25/militares-acusados-entregar-jovens-trafficantes-rio-sao-absolvidos> [Acesso em: 01 agosto 2020]