

## TAREFAS OPERATIVAS NAS OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO EM AMBIENTE INTERNO: NECESSIDADE DE ESPECIFICAÇÃO COMO PRESSUPOSTO À LIBERDADE DE AÇÃO

Haryan Gonçalves Dias\*

### RESUMO

Recentemente, o Exército Brasileiro criou um novo arcabouço regulamentar doutrinário nos mais diversos setores. Introduziu o conceito de Operações de Pacificação, entre aquelas consideradas Operações Militares Básicas pela Doutrina Militar Terrestre (Manual EB20-MF-10.102, 2014), quais sejam as próprias de Pacificação e ainda as Ofensivas, as Defensivas e as de Apoio aos Órgãos Governamentais. Assim, as primeiras ocorrem em um ambiente de Exceção Constitucional, marcado pelo emprego da tropa em período e em local delimitados, nas formas do Estado de Defesa ou do Estado de Sítio, respectivamente, dos artigos 136 e 137 a 139 da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF 88). Ademais, essa concepção doutrinária mais atualizada retirou do âmbito das Operações Militares que vinham sendo comumente praticadas, sob o auspício da Lei Complementar nº 97/1999 e do Decreto nº 3.897/2002, tais Operações, chamando-as de Operações de Pacificação e diferindo-as das abrangidas por esses diplomas legais, que passaram a ser chamadas de Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais. Portanto, no momento, independentemente dessas normas, há um universo novo de tarefas típicas a serem abrangidas pelas chamadas Operações de Pacificação, que não se encontram dispostas em lei alguma atualmente. É justamente este o estudo realizado neste trabalho, que visa dar luz ao entendimento de que há, no momento, uma lacuna a ser preenchida quanto às tarefas operativas em Operações de Pacificação, sob a pena de, em não o fazendo, restringir a liberdade de ação dos Executores das medidas excepcionais ou dos Comandantes nessas situações.

**Palavras-chave:** Tarefas Operativas. Operações de Pacificação. Operações Militares Básicas. Estado de Defesa. Estado de Sítio.

### OPERATIONAL TASKS IN INDOOR PACIFICATION OPERATIONS : NEED OF SPECIFICATION AS AN ASSUMPTION TO FREEDOM OF ACTION

### ABSTRACT

Recently, the Brazilian Army has created a new doctrinal regulatory framework in diverse sectors. It has introduced the concept of Peacification Operations, among

---

\* O autor é Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (2004), Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (2006). Atualmente é Major do Exército Brasileiro e cursa a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Contato: haryangoncalvesdias@gmail.com .

those considered Basic Military Operations by the Roads Military Doctrine (Manual EB20-MF-10.102, 2014), which are the Pacification itself, and even the offensive, defensive and support to Government Agencies. Thus, the former occur in an environment of Constitutional Exception, marked by the employment of the troop in delimited period and place, in the forms of the State of Defense or State of Siege Articles 136 and 137 to 139, respectively, of the Federal Constitution of Brazil 1988 (CF 88). Moreover, this doctrinal most updated conception removed from the scope of military operations that had been commonly practiced under the auspices of the Complementary Law 97/1999 and Decree 3.897/2002 such operations, calling them Pacification Operations, and thus differing them from those covered by those statutes, which began to be called Operations Support to Government Agencies. Therefore, at the moment, apart from these rules, there is a new universe of typical tasks to be covered by the named Pacification Operations, which are not arranged in any law at the time. This is precisely the study of this paper, which aims to give light to the understanding that there is currently a gap to be filled regarding operative tasks in Pacification Operations, under the penalty of restricting the freedom of action of performers of exceptional measures or Commanders in these situations.

**Keywords:** Operational tasks. Pacification Operations. Basic Military Operations. State of Defense. State of Siege.

## TAREAS OPERATIVAS EN LAS OPERACIONES DE PACIFICACIÓN EN AMBIENTE INTERNO: NECESIDAD DE ESPECIFICACIÓN COMO REQUISITO A LA LIBERTAD DE ACCIÓN

### RESUMEN

Recientemente, el Ejército brasileño creó un nuevo marco reglamentario doctrinal en los más diversos sectores. Introdujo el concepto de Operaciones de Pacificación, entre las consideradas Operaciones Militares Básicas por la Doctrina Militar Terrestre (Manual EB20-MF-10.102, 2014), sean las propias de Pacificación, y aún las Ofensivas, las Defensivas y las de Apoyo a los Organismos Gubernamentales. De esta manera, las primeras tienen lugar en un entorno de Excepción Constitucional, marcado por el empleo de la tropa en período y en sitio delimitados, en las formas del Estado de Defensa o del Estado de Sitio, respectivamente, de los artículos 136 y 137 a 139 de la Constitución Federal de Brasil 1988 (CF 88). Además, este concepto doctrinario más actualizado eliminó del ámbito de las Operaciones Militares que venían siendo comúnmente practicadas bajo los auspicios de la Ley Complementaria Nº 97/1999 y del Decreto Nº 3.897/2002, tales Operaciones, llamadas de Operaciones de Pacificación, y diferenciándolas de las cubiertas por esos diplomas legales, que pasaron a llamarse Operaciones de Apoyo a los Organismos Gubernamentales. Por lo tanto, en el momento, aparte esas normas, hay un nuevo universo de tareas

típicas a ser cubierto por las denominadas Operaciones de Pacificación, que no están dispuestas en ninguna ley en la actualidad. Es precisamente allí que ocurre el estudio realizado en este trabajo, que tiene como objeto echar luz a la comprensión de que existe, en la actualidad, un vacío a rellenar respecto a las tareas operativas en Operaciones de Pacificación, bajo pena de, al no hacerlo, restringir la libertad de acción de los Ejecutores de las medidas excepcionales o de los Comandantes en esas situaciones.

**Palabras clave:** Tareas operativas. Operaciones de Pacificación. Operaciones Militares Básicas. Estado de Defensa. Estado de Sitio.

## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2014, o Centro de Doutrina do Exército Brasileiro publicou edições de diversos manuais, dando nova moldura às concepções doutrinárias vigentes até então na Força Terrestre. No âmbito dos Manuais de Fundamentos, encontram-se: o EB20-MF-10.101 - Exército Brasileiro, o EB20-MF-10.102 - Doutrina Militar Terrestre (DMT) e o EB20-MF-10.103 - Operações.

A Doutrina Militar Terrestre afirma, em seu parágrafo 4.5, que as Operações no Amplo Espectro:

é o Conceito Operativo do Exército, que interpreta a atuação dos elementos da F Ter para obter e manter resultados decisivos nas operações, mediante a combinação de Operações Ofensivas, Defensivas, de Pacificação e de Apoio a Órgãos Governamentais, simultânea ou sucessivamente, prevenindo ameaças, gerenciando crises e solucionando conflitos armados, em situações de Guerra e de Não Guerra (2014, p. 44).

Antes de falar sobre as Operações de Pacificação no Brasil, cumpre, resumidamente, buscar a origem de seu entendimento sob o foco do Amplo Espectro. Tal origem está disposta nas *Stability Operations* (Operações de Estabilização) do Exército Americano, mais adstritas ao cenário internacional que ao ambiente interno (BENSON, 2012, p. 2).

Essas operações, para os Estados Unidos da América (EUA), ocorriam num ambiente de amplo espectro, onde diversas variáveis e atores influenciavam nas tomadas de decisões. Era a doutrina anterior daquele país, vigente de 2001 a 2011, sob o amparo do Manual FM 3-0 (*Field Manual*). Essa doutrina foi atualizada em 2011, por meio de uma nova publicação, a do ADP 3-0 (*Army Doctrine Publication*). Este Manual substitui a doutrina das *Full Spectrum Operations* (Operações no Amplo Espectro) pela chamada doutrina das *Unified Land Operations* (Operações Terrestres Unificadas), que tem como evolução àquela, o fato de que a capacidade letal é o diferencial da Força Terrestre em relação aos demais agentes e deve, portanto, não ser

abandonada, mas sim ser empregada na medida de sua necessidade. Essa doutrina reúne conceitos das doutrinas americanas recentes, para pensá-las como um conjunto unificado de conceitos empregáveis, conforme as situações se apresentem, sem o abandono de importantes ensinamentos do passado (BENSON, 2012).

Assim, utiliza conceitos da *AirLand Battle* (Batalha Aeroespacial) – 1982-1993, de um período de transição doutrinária, em que se aprofundou o entendimento de capacidades – 1993-2001, das próprias *Full Spectrum Operations, do FM 3-0* – 2001-2011 e, finalmente, das *Unified Land Operations* – a partir de 2011 (BENSON, 2012).

Após esse entendimento, observe-se então que, no Brasil, se trabalha com as Operações de Pacificação ainda sob o contexto do Amplo Espectro. Assim sendo, elas ocorrem num ambiente onde é possível a combinação dos quatro tipos básicos de operações militares e que, além disso, essas operações são distintas das demais, possuindo particularidades e características que lhes influenciam as tarefas operativas.

Aliás, cabe salientar que tal conceito de operações militares básicas não existia sob este título nos manuais em vigor, anteriormente. Tratava-se, sim, dos tipos de manobra estratégica, defensiva e ofensiva, dentro de operações militares, trazidos pelo antigo manual de Operações do Exército, C 100-5 (1997, p. 3-8). Essas então se refletiam naquelas puramente constitucionais, de defesa da pátria, referidas no artigo 142, *caput*, da CF<sup>1</sup>.

Assim, é nas Tarefas Operativas que se apresentam as diferenças entre um ou outro tipo de operação militar básica. Essas tarefas são enumeradas na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF 88), na Lei Complementar nº 97, de 1999 (LC nº 97), no Decreto nº 3.897, de 2004 (Decr. nº 3.897), entre outros.

Particularmente nas Operações de Pacificação, esse arcabouço legal não mais serve de amparo às ações, pois que, ao serem elas alçadas ao nível de operação militar do tipo básico, saíram de qualquer regime jurídico em que se encontravam outrora. Ou seja, a CF 88 trata de situações em que ocorre o Estado de Defesa ou o Estado de Sítio, mas não afirma, nem cita, situações ou tarefas operativas típicas de pacificação. Da mesma forma, a LC nº 97 trata das ações atinentes às Forças Armadas, discriminando-as em um subtipo Garantia da Lei e da Ordem (GLO), no artigo 15, § 2º; e noutro subtipo subsidiário (não GLO), nos artigos 16 e 17. Ainda, o Decreto nº 3.897 introduz as tarefas operativas características de outros Órgãos de Segurança Pública (OSP), constantes do artigo 144 da CF, como subsidiárias de GLO.

Resta então uma lacuna jurídica, em que não há a discriminação das tarefas

---

1 Art. 142, *caput* - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

operativas que representam as Operações de Pacificação. Pode-se dizer que, ao criar este novo conceito, o Exército Brasileiro inseriu em suas atribuições algo novo, sem tipicidade legal definida, pelo menos no momento.

Presume-se que a intenção é a de que a submissão das Operações de Pacificação às situações de Exceção, Estado de Defesa ou de Sítio, como *conditio sine qua non*, seja capaz de suprir toda e qualquer deficiência ou falta de precisão delimitadora das tarefas operativas a cumprir, que possa ter o Decreto Presidencial da Medida Excepcional.

E, embora se entenda que as Tarefas Operativas gozem de uma “presunção de legalidade”, adstritas aos executores de funções públicas, não exime de se regular a matéria, nem tampouco de se diminuir o grau de risco quanto a possíveis questionamentos às ações adotadas em Operações de Pacificação. Esse fato ocorre porque presumir, conforme o Direito, é tão somente uma presunção mesmo, sendo um conceito redundante e que, portanto, admite provas em contrário. Nesse caso, diz-se que é relativa, *juris tantum*, onde apenas se inverte o ônus de provar a ilegalidade a quem a pronuncia; o que afirmam Di Pietro (2010), Alexandrino (2009) e Carvalho Filho (2006), ao longo de suas obras.

Nesse ínterim, a fim de esclarecer ainda que tipo de norma jurídica melhor trata a questão da descrição das Tarefas Operativas em Operações de Pacificação, entende-se que o tema seja afeto às Leis Complementares. Tal situação condiz com a chamada “Reserva Legal”, que se dá em razão da competência material para legislar acerca de um assunto.

No caso em tela, das Operações de Pacificação, tem-se que estas abrangem ações que são abarcadas, principalmente, pelos seguintes dispositivos constitucionais, exclusivamente reguláveis por meio de Lei Complementar: a competência da União para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (artigo 21, inciso IV, da CF); a competência privativa da União para legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (artigo 22, inciso XXVIII, da CF); a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para tratar da guarda à Constituição, às leis e às instituições democráticas e conservar o patrimônio público, da proteção aos documentos, às obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, aos monumentos, às paisagens naturais notáveis e aos sítios arqueológicos; da proteção ao meio ambiente e do combate à poluição em qualquer de suas formas; e da preservação das florestas, da fauna e da flora (artigo 23, incisos I a VII, da CF); da competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz e a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (artigo 49, inciso II, da CF); e ao referir-se à organização, ao preparo e ao emprego Forças Armadas (artigo 142, caput e § 1º, da CF).

Vale ressaltar, ainda, que a competência em razão da matéria permite a avocação de temas adstritos à Lei Ordinária, se assim desejar o legislador. Por outro lado, a recíproca não é verdadeira. Dessa forma, as matérias citadas no parágrafo anterior são legisáveis por meio de Lei Complementar, razão pela qual se pode inferir que esta é a forma legal obrigatória em termos de Tarefas Operativas em Operações de Pacificação.

Aqui, cabe definir como é tratado o termo Operações de Pacificação no presente artigo. Trata-se, pois, de um dos tipos de operações militares básicas, do qual fazem parte diversas Tarefas Operativas. Ademais, não se trata dos chamados temas operativos, conceito mais amplo e a que se refere o grande contexto de uma operação militar, voltado ao efeito final desejado.

Tal inferência traz à tona, exatamente, o problema cerne deste artigo, qual seja, demonstrar a necessidade de melhor especificar as tarefas operativas em Operações de Pacificação, por meio de legislação, frise-se, uma Lei Complementar. Tal situação, sobretudo, como ensejadora de uma maior delimitação das Tarefas Operativas nessas operações, esclarecendo os limites jurídicos da liberdade de ação dos Executores das Medidas de Exceção e minimizando os riscos de danos colaterais por excesso ou abuso de poder, ou desvio de finalidade, decorrentes desse modo de atuação.

Antes de prosseguir, cabe expor a definição desse conceito, qual seja “liberdade de ação”, conforme preconiza o MD35-G-01, Glossário das Forças Armadas (2007, p. 145):

1. Capacidade de planejar e executar as ações necessárias à consecução do objetivo estabelecido. 2. Capacidade de executar ações estratégicas, na busca da concretização de interesses ou objetivos nacionais, com o **mínimo possível de restrições de Estados, organismos ou opinião pública, internacional ou nacional** (Grifo nosso).

Nesse sentido, corrobora exatamente tal entendimento, com clareza de interpretação, Clark (2012, p. 52), ao refletir criticamente sobre o tema Pacificação, entenda-se Estabilização nos Estados Unidos da América (EUA), dentro da nova doutrina trazida pelo Manual ADP 3-0 (2011), que: os princípios que regem essas operações devem ser os mais tangíveis possíveis quanto maior for o grau de letalidade delas, pois a falta de especificidade das regras impõe limites irrealistas à liberdade de ação dos Comandantes.

Dessa forma, com a finalidade de expor o caminho percorrido para cumprir o objetivo proposto, ou seja, de demonstrar a necessidade de abordar, via legislação, as Tarefas Operativas relativas às Operações de Pacificação, seguiu-se uma análise da nova doutrina sobre as Operações Básicas em ambiente interno e as Tarefas Operativas ocorrentes nessa conjuntura, de modo a demonstrar a ausência destas em texto legal nacional.

Nesse contexto, seguiram-se etapas sistemáticas de elaboração deste trabalho. Iniciou-se com esta introdução, que situa o leitor e traz breves antecedentes

do assunto, além de apresentar a problemática de estudo. Esse é o aspecto mais técnico do trabalho, após o qual se adentra no estudo das Operações de Pacificação propriamente ditas, falando de sua definição regulamentar, das diferenças entre estas e as demais operações militares básicas, e do seu amparo jurídico, tudo no ambiente interno. Com esses entendimentos construídos, realiza-se uma breve análise da enumeração das Tarefas Operativas, existentes nas Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais e, nem tanto, nas de Pacificação; pelo menos do ponto de vista legal. Encerra-se então o trabalho com a discussão e as conclusões e recomendações, justamente sobre a existência dessa lacuna, não legislada ainda, e que suscita dúvidas ao Executor das Medidas de Exceção, que pode ser o próprio Comandante Militar do Teatro ou Área de Pacificação. Ou seja, ao final do trabalho, visa-se demonstrar que as Operações de Pacificação, por ainda serem novas, nascidas antes nos regulamentos e na doutrina do que no texto legal, carecem de elucidação em lei, que alivie a tensão da incerteza sob quais são as Tarefas Operativas que lhe são atinentes, em que pese poder ser o Decreto um saneador, pelo menos parcial, dessas ausências.

Portanto, a pesquisa seguiu um método bibliográfico e indutivo. O primeiro porque foi calcado na doutrina nova de Fundamentos do Exército, de 2014, e nas leis que regem o assunto, desde a Constituição Federal de 1988. Indutivo porque visa, a partir de conceitos particulares, como o das próprias Operações Básicas, sobretudo de Pacificação, construir novos entendimentos possíveis, ou seja, aplicados genericamente ao ambiente interno.

De outra banda, o trabalho apresentou certos limites. Eles estão delineados pela similaridade nas Tarefas Operativas realizadas em Operações de Pacificação, com as demais realizadas em Apoio aos Órgãos Governamentais, com a ressalva de que as primeiras ocorrem em Estado de Exceção. Ou seja, é na Constituição Federal, na Lei Nacional e nos novos Regulamentos do Exército que estão materializados tais limites.

Também como limite negativo à pesquisa, há, justamente, a imprecisão do que representam as Operações de Pacificação, pela incerteza de quais tarefas operativas as compõem. Porém, é nesse limite que está o próprio objeto do trabalho, proporcionando um estudo amplo e abrangente, sem risco de comprometer seu conceito, mas, sim, buscando precisá-lo ainda mais.

## **2 AS OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO, SUA DEFINIÇÃO E SEU ENQUADRAMENTO NAS MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS**

Segundo a previsão do Manual de Operações do Exército Brasileiro (EB20-MF-10.103, 2014, p. 4-19), as Operações de Pacificação compreendem o emprego do Poder Militar na defesa dos interesses nacionais, por meio de uma combinação de atitudes coercitivas limitadas, predominantemente em ambiente interno, e de ações construtivas, em ambiente externo.



Nesse sentido, só poderiam ocorrer, em ambiente interno ao país, adjudicadas à missão constitucional do Exército de garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, bem como da preservação da ordem pública<sup>2</sup> e da incolumidade das pessoas e do patrimônio<sup>3</sup> (EB20-MF-10.101, 2014, p. 3-3), embora estes conceitos não estejam, pelos regulamentos militares, atrelados àquela.

Essa missão vem, então, a ser traduzida nos artigos 142 e 144 da Constituição Federal de 1988 (CF), este último por extensão da Lei Complementar nº 97, com a nuance de que, no âmbito das Operações de Pacificação, estas sempre ocorrem num Estado de Exceção declarado, seja Estado de Defesa (artigo 136 da CF) ou Estado de Sítio (artigo 137 da CF).

Ou seja, os fatos que dão origem à necessidade de utilização das Forças Armadas ou do Exército Brasileiro devem ocorrer para que se possa preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas, por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções, ou ainda quando as medidas para fazer cessar tais circunstâncias forem ineficazes, ou causem comoção grave de repercussão nacional, ou em estado de guerra ou de resposta à agressão armada. É o caso da Medida de Exceção.

Tal situação é a preconizada pelo Manual de Operações do Exército Brasileiro (EB20-MF-10.103, 2014, p. 3-8):

As tarefas de pacificação abrangem várias ações, atividades e tarefas militares, em coordenação com outros vetores civis e militares. Em algumas situações, assemelham-se às tarefas de Apoio a Órgãos Governamentais. Distingue-se dessas, contudo, pelo contexto em que normalmente são empregadas – em função da existência de instrumentos abrangidos pelo Estado de Exceção, que podem ser decretados dentro do Território Nacional ou que constam dos diplomas específicos de mandados e resoluções de organismos internacionais, no exterior.

Além dessa missão, outras então, conhecidas como de Garantia da Lei e da Ordem e subsidiárias, caracterizam possibilidades de atuação das Forças Armadas. Como exemplos, têm-se: participar de operações internacionais, cooperar com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil, atuar na faixa de fronteira terrestre

---

2 Ordem pública é uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes (SILVA, 2004, p. 757-758); ou é o conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (MD 35-G-01, 2007, p. 185).

3 Entende-se por: estado de proteção desejável às pessoas e ao patrimônio (FERREIRA, 2010).



contra delitos transfronteiriços e ambientais e atuar em apoio à realização dos pleitos eleitorais (EB 20-MF-10.101, 2014, p. 3-4).

Essas últimas, normalmente são discriminadas por Tarefas Operativas constantes em textos de Leis Complementares e outros diplomas.

Assim, cumpre então entender as diferenças entre essas operações, a fim de perceber quando poderão representar Tarefas Operativas atinentes àquelas de Pacificação.

### **3 AS DIFERENÇAS ENTRE AS OPERAÇÕES MILITARES BÁSICAS: FOCO NA PACIFICAÇÃO**

O Manual do Exército, Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102, 2014, p.4-4), divide as Operações Militares em quatro tipos básicos, quais sejam: Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais, Operações de Pacificação, Operações Ofensivas e Operações Defensivas. Estas operações podem ocorrer isoladas ou simultaneamente, dentro do contexto de uma delas mesmas.

Assim sendo, em uma Operação de Pacificação, pode haver, além daquelas tarefas operativas atinentes à sua realização, outras, consubstanciadas em Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais, Operações Ofensivas ou Operações Defensivas. Ou seja, uma Operação<sup>4</sup> é uma ação militar dentro da qual podem constar tarefas típicas de sua tipologia básica ou outras, eventuais e realizáveis, originalmente, em outro tipo básico de Operação Militar.

Além disso, cumpre dizer que as Operações de Pacificação, bem como os demais tipos básicos, poderão ocorrer em ambiente interno ou em ambiente externo, segundo o espectro dos conflitos demonstra, ou seja, desde a paz estável à guerra internacional.

No entanto, particularmente no que diz respeito ao ambiente interno, cabe, brevemente, diferenciar as Operações de Pacificação daquelas que com elas mais se assemelham em termos operativos, quais sejam as Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais.

Nesse sentido, ressalta-se que as Tarefas Operativas atinentes às Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais vêm explicitadas na Constituição Federal, em seu artigo 144, que diz respeito às Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e nas demais ações subsidiárias genéricas das Forças Armadas, trazidas na Lei Complementar LC nº 97/1999 (com as modificações introduzidas pela LC nº 117/2004 e LC nº 136/2010), além de outros diplomas legais.

Outra importante diferença a ser compreendida é quanto à unidade de comando e ao controle da tropa: enquanto nas Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais há situações de coordenação entre agentes atuantes na Operação Militar, sem unidade

---

4 Operação é a ação militar para a execução de uma missão de natureza estratégica ou tática de combate ou logística, em adestramento ou instrução (MD 35-G-01, 2007, p.176).

de comando, com verdadeira ação interagências<sup>5</sup>, isto não ocorre, tão explicitamente, nas Operações de Pacificação. Nestas, há uma chamada concentração de poderes, trazida pelo Manual de Operações do Exército Brasileiro (EB20-MF-10.103, 2014, p. 4-19), que pode significar unidade de comando ou não. O responsável pela missão ou Executor, nos Estados de Exceção, pode ser o Comandante do Teatro de Operações de Pacificação (TO Pac) ou da Área de Operações de Pacificação (A Op Pac). Nos casos em que não houver unidade de comando, ainda assim, deve haver decisões centralizadas e com subordinação das ações à apreciação do Comandante ou Executor da Medida Excepcional. Ou seja, trata-se de uma concentração de poderes decisórios nos níveis operacional e tático.

Também, é uma diferença entre esses dois tipos de operação, de Pacificação e de Apoio aos Órgãos Governamentais, o fato de que a primeira é implementada via Decreto Presidencial (artigo 136 e 137 a 139 da CF), enquanto que a segunda, por meio de Diretriz do Presidente da República ou Ministro de Estado da Defesa, não necessariamente por meio de um Decreto (artigo 15, § 2º, da LC nº 97).

Assim sendo, passa-se a verificar as particularidades da condição mais básica às Operações de Pacificação, qual seja o fato de ocorrerem em Estado de Exceção. E, saliente-se: este é seu amparo jurídico principal.

#### **4 O AMPARO LEGAL E REGULAMENTAR ÀS OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO**

As Operações de Pacificação ocorrem em um ambiente jurídico regido pelo chamado sistema constitucional de crises, que atribui ao Poder Executivo Federal (artigo 84, inciso IX da CF) poderes temporários e excepcionais, destinados à manutenção ou ao restabelecimento da normalidade constitucional diante de situações que ocasionem grave e iminente instabilidade institucional ou perturbação da defesa do Estado.

Nesse contexto, a CF permite que a legalidade vigente em situações de normalidade institucional seja substituída por uma legalidade extraordinária, conhecida como Estado de Exceção, no qual se incluem o Estado de Defesa e o Estado de Sítio. O uso desses institutos constitui direito público subjetivo do Estado. É o principal amparo legal às Operações de Pacificação.

##### **4.1 BASE CONSTITUCIONAL**

O Estado de Defesa é regulado pelo artigo 136 da CF e é um mecanismo menos restritivo que o Estado de Sítio. É decretado pelo Presidente da República,

---

5 Operações Interagências é a interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (EB20-MF10.102, 2014, Parte II).

sem a necessidade de autorização prévia do Congresso Nacional. Sua finalidade é preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidade de graves proporções na natureza.

O Estado de Sítio constitui medida mais restritiva que o Estado de Defesa. Só é decretado após autorização do Congresso Nacional, em caso de comoção grave de repercussão nacional, ocorrência de fatos que comprovem ineficácia de medida tomada durante o Estado de Defesa (artigo 137, I da CF), de declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira (artigo 137, II da CF).

O Presidente nomeará o Executor das medidas a serem realizadas tanto no Estado de Defesa como no Estado de Sítio. Este Executor poderá ser ou não o Comandante do TO Pac ou A Op Pac. Entretanto, em quaisquer das hipóteses, será o responsável, no mais alto escalão, por adotar as medidas coercitivas autorizadas.

Assim sendo, é possível indicar os requisitos implícitos às Medidas de Exceção que, no contexto das missões das Forças Armadas, aplicam-se às Operações de Pacificação. Em suma, elas somente ocorrem por Decreto do Presidente da República, após a oitiva obrigatória dos Conselhos da República e da Defesa. Acontecem em locais restritos e determinados, perfeitamente identificáveis, não necessariamente limitados por uma extensão máxima ou com limites fixos, mas podendo estender-se a um TO Pac ou a uma A Op Pac que atendam às finalidades de controle das causas que impuseram a atuação das Forças Armadas ou do Exército Brasileiro. O Decreto que as institui especifica as restrições a determinados direitos.

Esse Decreto traz o prazo das medidas, que é determinado e de, no máximo, trinta dias, prorrogáveis, uma única vez, por mais trinta dias, no caso de Estado de Defesa; de no máximo trinta dias, prorrogáveis, por mais de uma vez se necessário, em Estado de Sítio; ou indeterminado, em Estado de Sítio, no caso de estado de guerra ou de resposta à agressão armada.

No caso do Decreto de Estado de Defesa, deve haver a ratificação, em até 11 (onze) dias, pelo Congresso Nacional (um dia para o encaminhamento e dez dias para a apreciação). Diferentemente, no caso do Decreto de Estado de Sítio, há solicitação prévia do Presidente da República ao Congresso Nacional, para fazê-lo.

Ademais, exige-se, no texto do Decreto, a designação do Executor pelo Presidente da República no caso de Estado de Defesa, e de sua designação, a ratificação pelo Congresso Nacional e a posterior publicação, esta última no caso de Estado de Sítio.

#### 4.2 OUTRAS BASES LEGAIS INTERNAS (INDIRETAS)

Além das normas constitucionais mencionadas, indiretamente, podem servir como referência às Operações de Pacificação, principalmente, a já citada Lei

Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela LC nº 117, de 2 de setembro de 2004 e LC nº 136, de 25 de agosto de 2010 (dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA), o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 (fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem) e outras<sup>6</sup>.

#### 4.3 BASE REGULAMENTAR INTERNA

Além da base legal referenciada, os seguintes Regulamentos Militares do Ministério da Defesa (MD) e do Exército Brasileiro (EB) servem de referência às Operações de Pacificação em ambiente interno, a fim de contribuir para a compreensão desta temática, bem como de sua situação no contexto das operações militares básicas, quais sejam: O Exército Brasileiro (EB20-MF-10.101), 1ª edição, 2014; Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102), 1ª edição, 2014; Operações (EB20-MF-10.103), 1ª edição, 2014; Operações em Ambiente Interagências, (EB20-MF-10.201), 1ª edição, 2013; Garantia da Lei e da Ordem, (MD 33-M-10), 2ª edição, 2013; e Manual de Operações de Paz (MD 34-M-02), 3ª edição, 2013.

### 5 A ENUMERAÇÃO NÃO EXAUSTIVA DAS TAREFAS OPERATIVAS<sup>7</sup>

As Operações de Pacificação em ambiente interno ocorrem no âmbito do Estado de Exceção, como visto. Assim, as Tarefas Operativas realizadas em seu contexto não são dispostas diretamente no texto constitucional ou nos diplomas

---

6 Cita-se: a Lei nº 4.737, de 17 de julho de 1965 (institui o Código Eleitoral); a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (dispõe sobre a Faixa de Fronteira); a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências); a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm); a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007 (dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública); o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (aprova o Código Penal Militar); o Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (aprova o Código de Processo Penal Militar); o Decreto nº 4.332, de 12 de agosto de 2002, (estabelece normas para o planejamento, a coordenação e a execução das medidas de segurança a serem implementadas durante as viagens presidenciais em território nacional); o Decreto nº 4.411, de 7 de outubro de 2002 (dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação); o Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002 (dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas); o Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004 (disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública – FNSP); o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011 (institui o Plano Estratégico de Fronteiras); e o Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013 (dispõe sobre Política e Estratégia Nacionais de Defesa e Livro Branco de Defesa).

7 Nesta Seção, são feitas referências pelo parágrafo do Manual, pela sua sigla, ou pela norma legal, a fim de facilitar a localização de cada item.

legais, mas são enumeradas no corpo do Decreto Presidencial que der origem à operação.

Por isso mesmo, quaisquer Tarefas Operativas realizadas no contexto das Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais podem ser realizadas, também, em Operações de Pacificação, bem como outras tarefas operativas especificadas nesse Decreto, desde que ocorram para preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções ou que gerem comoção grave de repercussão nacional.

Assim, é possível dividir as Tarefas Operativas em Operações de Pacificação em consonância com a situação real de emprego da tropa. A seguir, serão apresentados os exemplos.

### 5.1 POR SEMELHANÇA ÀS OPERAÇÕES DE APOIO AOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Estas tarefas, num contexto de Pacificação, podem ser aquelas enumeradas no artigo 144 da CF, combinado com o parágrafo 2º, do artigo 15, da LC nº 97, e com o Decreto 3.897, porém desde que ocorram em Estado de Defesa ou de Sítio. Assemelham-se às ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), a saber:

- Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio: por meio de ações necessárias, ações de polícia ostensiva, cumprimento de mandados de prisão; cumprimento de alvarás de soltura; guarda, vigilância e custódia de presos; serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade; e registro de ocorrências policiais (Artigo 3º, Decreto Nº 3.897, 2001);
- Manutenção da Segurança Pública (esgotados os instrumentos policiais) (3.3.6.5 - Exército Brasileiro e 4.5.2. e 4.5.4.2.1 - Operações);
- Perturbação da ordem em eventos oficiais ou públicos, com a participação de Chefes de Estados ou de Governo;
- Perturbação da ordem na realização de pleitos eleitorais (EB20-MF-10.103: OPERAÇÕES, 2014);
- Assegurar o funcionamento dos serviços essenciais sob a responsabilidade do órgão paralisado;
- Desocupar ou proteger as instalações de infraestrutura crítica, garantindo o seu funcionamento;
- Garantir a segurança de autoridades e de comboios;
- Garantir o direito de ir e vir da população;
- Impedir a ocupação de instalações de serviços essenciais;
- Impedir o bloqueio de vias vitais para a circulação de pessoas e cargas;
- Permitir a realização de pleitos eleitorais e proteger locais de votação;
- Prestar apoio logístico aos OSP ou outras agências (MD 33 – M-10, 2014: GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, 2014);
- Controlar vias de circulação, estabelecendo Postos de Bloqueio e

Controle de Estradas (PBCE) e Postos de Bloqueio e Controle Fluviais (PBCFlu) de Estradas; (MD 33 – M-10: GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, 2014; C85-1: OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, 2010);

- Realizar a busca e apreensão de armas, explosivos, munição, materiais e pessoas;
- Realizar policiamento ostensivo, estabelecendo patrulhamento a pé e motorizado;
- Identificar pessoas e controlar movimentos;
- Interdição ou evacuação de áreas;
- Controle de distúrbios;
- Demonstração de força; e
- Vasculhamento de áreas (C85-1: OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, 2010).

## 5.2 POR SEMELHANÇA ÀS OPERAÇÕES DE APOIO AOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS SUBSIDIÁRIAS (NÃO GARANTIA DA LEI E DA ORDEM - GLO)

Estas tarefas, num contexto de Pacificação, podem ser aquelas enumeradas pela Lei Complementar nº 97, em seus artigos 16, 16-A, 17 e 17-a, com as alterações das Leis Complementares nº 117 e 136, pelo Decreto nº 7.496 e pela Lei 11.473. Assemelham-se às Ações em Apoio aos Órgãos Governamentais e são as seguintes, a saber:

- Cooperação com o desenvolvimento nacional (art. 16, *caput*, LC nº 97, 3.3.6.6 - Exército Brasileiro, 4.5.2 e 4.5.7 - Operações);
- Cooperação com o bem-estar social (4.5.2 e 4.5.7 - Operações);
- Proteção das estruturas estratégicas e da sociedade: distribuição de energia, transportes de passageiros e carga, comunicações e ativos de informação, tratamento e distribuição de água, sistema financeiro, estruturas do governo e atividade produtiva (4.5.3 e 4.5.4.3 - Operações);
- Cooperação com a defesa civil (art. 16, *caput*, LC nº 97, 3.3.6.7 - Exército Brasileiro e - 4.5.7.2 - Operações);
- No âmbito do Código Eleitoral (art. 23, Lei nº 4.737/1965, LC nº 97 e 4.5.8 - Operações);
- Participação em campanhas institucionais de utilidade pública, planos e programas públicos (art. 16, § único, LC nº 97 e 4.5.7.2 - Operações);
- Participação em campanhas institucionais de interesse social, planos e programas públicos (art. 16, § único, LC nº 97 e 4.5.7.2 - Operações) (EB20-MF-10.103: OPERAÇÕES, 2014);
- Atuação isolada ou em coordenação com outras agências concentrando o poder decisório contra delitos transfronteiriços realizando somente patrulhamento, revistas de pessoas e de veículos sobre qualquer modal e prisões em flagrante delito (art. 16-A e incisos, LC nº 97, 4.5.3 Operações, 3.2.6.2 e 3.3.6.9 - Exército Brasileiro);
- Atuação isolada ou em coordenação com outras agências concentrando o poder decisório contra delitos ambientais somente patrulhamento, revistas de pessoas e de veículos sobre qualquer modal e prisões em

flagrante delito (art. 16-A e incisos, LC nº 97, 4.5.3 Operações, 3.2.6.2 e 3.3.6.9 - Exército Brasileiro);

- Isoladamente ou em coordenação com outras agências concentrando o poder decisório contra delitos ambientais, realizando somente revistas de pessoas e de veículos sobre qualquer modal e prisões em flagrante delito para zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais (Art. 16-A e incisos, LC nº 97, 4.5.3 – Operações, 3.2.6.2 e 3.3.6.9 - Exército Brasileiro) (LC nº 97, 1999; EB20-MF-10.103: OPERAÇÕES, 2014; EB20-MF-10-101: EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014);

- Isoladamente ou em coordenação com outras agências, concentrando o poder decisório contra delitos transfronteiriços, realizando somente revistas de pessoas e de veículos sobre qualquer modal e prisões em flagrante delito para zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais (Art. 16-A, II e III, LC nº 97, com a limitação do § único);

- Contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais (Art. 17-A, I, LC nº 97);

- Cooperar na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional (Art. 17-A, III, LC nº 97);

- Cooperar na execução de obras e serviços de engenharia (Art. 17-A, II, LC nº 97) (LC nº 97, 1999);

- Apoio ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura (3.2.14.3.2, 4.5.3 e 4.5.7 - Operações);

- Prevenir e combater o terrorismo, por meio de ações de inteligência, antiterrorismo, contraterrorismo e administração das consequências (4.5.3 e 4.5.4.5 - Operações) (EB20-MF-10.103: OPERAÇÕES, 2014); e

- Outras formas de apoio designadas: salvaguarda de pessoas, dos bens, dos recursos brasileiros, ou da jurisdição brasileira fora do território nacional, evacuação de não combatentes, ajuda humanitária, assistência a outros Estados, segurança de grandes eventos e Chefes de Estado, administração de consequências de acidentes QBNRE, garantia de apuração e votação eleitoral, operações de resgate e recuperação de pessoal, despojos, ou equipamentos sensíveis, patrulha fluvial e Fiscalização de Produtos Controlados (DECRETO nº 3.665/00 e Lei 10.834/03) e 4.5.3 e 4.5.8 – Operações (EB20-MF-10.103: OPERAÇÕES, 2014).

### 5.3 PROPRIAMENTE DE PACIFICAÇÃO

Estas tarefas são aquelas dispostas nos artigos constitucionais referentes aos Estados de Exceção, dos artigos 136 a 139.

A saber, em ambiente interno:

- Decretado Estado de Defesa, agir para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional (art. 136 CF);

- Decretado Estado de Defesa, agir para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública



- ou a paz social atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza (art. 136 CF e 4.4.7.2 Operações);
- Cumprir medidas decretadas referentes a restrições aos direitos de reunião, ao sigilo de correspondência e de comunicação telegráfica e telefônica (art. 136 CF, §1º, I);
- Cumprir medidas decretadas referentes à ocupação e ao uso temporário de bens e serviços públicos, quando em calamidades públicas (art. 136 CF, §1º, II);
- Efetuar prisões por crimes contra o Estado (art. 136 CF, §3º, I);
- Decretado Estado de Sítio para fazer cessar comoção grave de repercussão nacional ou devido à ineficácia de estado de defesa, restringindo pessoas à permanência em localidade determinada; à detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns, à violabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão; à suspensão da liberdade de reunião; à possibilidade de busca e apreensão em domicílio; à intervenção nas empresas de serviços públicos; e à requisição de bens (art. 137, I CF e art. 139 CF);
- Restaurar ou manter um ambiente seguro e estável (3.2.14.3.2 Operações, Figura 3-6, p. 3-7);
- Restabelecer o controle e a segurança civil (incluindo a assistência a forças de segurança) (3.2.14.3.2 Operações, Figura 3-6, p. 3-7);
- Restaurar serviços essenciais (3.2.14.3.2 Operações, Figura 3-6, p. 3-7);
- Apoio à governança (3.2.14.3.2 Operações, Figura 3-6, p. 3-7);
- Apoio ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura (3.2.14.3.2 Operações, Figura 3-6, p. 3-7);
- Ruptura da lei e da ordem (4.4.7.2 Operações); e
- Operações contra forças irregulares (4.4.7.2 Operações) (EB20-MF-10.103: OPERAÇÕES, 2014).

#### A saber, em ambiente externo:

- Participar de Op Internacionais, cooperando em Missões de Paz ou integrando uma Força Aliada (3.3.6.8. Exército Brasileiro e 4.5.3. Operações) – arranjos internacionais de defesa coletiva, operações de paz e ações humanitárias (4.5.5.1 Operações) (EB20-MF-10.103: Operações, 2014; EB20-MF-10-101: EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014);
- Apoio à política externa em tempo de paz (4.5.3 Operações) – participação em exercícios militares, concentração de FTer, movimento de forças militares e mobilização de meios de combate (4.5.6 Operações);
- Demonstrações e bloqueios por FS (4.4.8.1 Operações);
- Conduzir operações tipo polícia (4.4.8.6 Operações);
- Evacuar áreas (4.4.8.6 Operações);
- Participar da desmobilização (4.4.8.6 Operações);
- Desarmamento e reintegração de ex-combatentes das facções litigantes (4.4.8.6 Operações);
- Contribuir para a assistência humanitária (4.4.8.6 Operações);
- Auxiliar no monitoramento do cumprimento dos direitos humanos (4.4.8.6 Operações);

- Executar atividades de desminagem (4.4.8.6 Operações);
- Respaldar a ação diplomática pela presença (4.4.8.6 Operações);
- Atuar no espectro eletromagnético (4.4.8.6 Operações);
- Realizar escolta de comboios e autoridades (4.4.8.6 Operações);
- Realizar a destruição de material bélico capturado (4.4.8.6 Operações); e
- Dirigir negociações locais entre as facções envolvidas (4.4.8.6 Operações) (EB20-MF-10.103: OPERAÇÕES, 2014).

Salienta-se que as sete últimas citadas no ambiente interno são referenciadas apenas no Manual de Operações do Exército Brasileiro, não estando dispostas, pelo menos com a mesma literalidade, no texto constitucional. Da mesma forma, ocorre com todas as descritas no ambiente externo.

## 6 DISCUSSÃO: A LACUNA JURÍDICA E AS DÚVIDAS SUSCITADAS

A partir do exposto nos itens anteriores, observa-se que há um espaço ausente de legislação ainda, no qual se incluem as Operações de Pacificação. Isso é resultado do fato de que, ao serem criadas, estas foram retiradas do âmbito legal existente, que abrangia todas as operações militares representadas pelas tarefas operativas as mais diversas, para ficarem restritas apenas àquelas ditas propriamente de Pacificação, quais sejam hipóteses dedutíveis dos artigos 136 e 137 a 139 da CF.

A figura a seguir bem demonstra essa situação:

**Figura 1 – Evolução do Enquadramento Legal a partir das Operações de Pacificação**



Fonte: O Autor.

A interrogação no esquema é pertinente porque, ao criar o novo conceito submetido à situação de excepcionalidade, deixa-se vazio de Operações de Pacificação quaisquer outras ações que não envolvam esse Estado de Exceção. Ou seja, aquelas Tarefas Operativas, que são hipóteses constitucionais e legais, mas nas quais não

se exige a decretação de Estado de Exceção, são Operações Militares Tipo, porém não de Pacificação. Passaram mesmo a ser estas as Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais, sejam GLO ou não GLO.

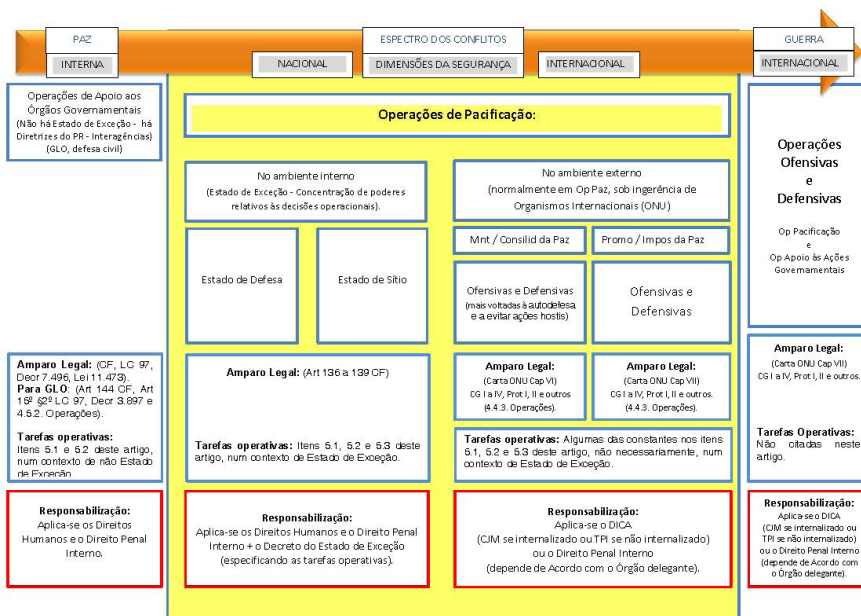
As Operações de Pacificação, então, por não mais compreenderem as hipóteses legais da CF, da LC nº 97 e do Decreto nº 3.897, principalmente, só ficam adstritas ao que vier inserido no próprio Decreto de Estado Excepcional. Se elas não pertencem mais ao universo abrangido pela Lei antiga, então as Tarefas Operativas desta não mais cabem a elas.

Se elas não pertencem mais ao universo abrangido pela lei antiga, então as tarefas operativas dessa mesma lei não mais se aplicam a esse tipo de operação. Para tornar tal diploma aplicável às Operações de Pacificação, é necessário realizar construções jurídicas e buscar uma interpretação axiológica do legislador.

Outra hipótese possível é crer que todas as Tarefas Operativas deverão ser discriminadas no Decreto de Estado de Exceção, nos termos dos artigos 136 e 137 a 139 da CF. No entanto, esta segunda possível solução é mais susceptível às dúvidas de interpretação, por parte do Executor da excepcionalidade, gerando maiores riscos de questionamento das ações realizadas e, conseqüentemente, menor liberdade de ação.

Dessa forma, pode-se observar o exposto a partir da figura a seguir, que representa a consciência situacional, onde se encontram as tarefas operativas relativas às Op Pac no espectro dos conflitos.

**Figura 2 – Operações de Pacificação no Espectro dos Conflitos**



Fonte: O Autor (2013).

Assim, dessa simples análise, é possível andar no sentido abaixo exposto, conclusivo, que vislumbra a viabilidade maior de apenas um desses caminhos a seguir.

## **7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

O termo Operações de Pacificação, no ambiente de Amplo Espectro, não é novo no mundo, tendo sua origem no Brasil, ligada a conceitos há tempos em uso no Exército Americano. Assim, está contextualizada a corrente doutrinária que esteve sob vigência nos EUA, de 2001 a 2011, qual seja a *Full Spectrum Operations*.

Porém, no Brasil, as Operações de Pacificação surgiram como conceito, sob a forma de uma inovação, isto é, algo novo no âmbito do conceito operativo do Exército Brasileiro. Inserem-se como uma das quatro formas de Operações Militares Básicas. Em ambiente interno, são bastante semelhantes às Operações, também recentemente nominadas de Apoio aos Órgãos Governamentais, destas diferindo pelo fato de somente ocorrerem quando da decretação de Estado de Exceção.

Nesse sentido, em síntese, é conveniente bem entendê-las, a fim de conhecer as Tarefas Operativas que as compõem, de modo a não as confundir, nem ultrapassar os limites de atuação impostos ao Executor da Medida.

Assim, conclui-se que é importante aos Comandantes Operacionais compreenderem as condições e sanarem as dúvidas relativas às suas ações em Operações de Pacificação, a fim de atuarem nos estritos limites da Lei, sem riscos de agirem extrapolando suas responsabilidades, em excesso ou abuso de poder, ou com desvio de finalidade.

Quanto mais precisos os termos do Decreto Presidencial, mais específicos e conhecidos os limites de atuação da força militar e, em consequência, mais clara a liberdade de ação do Comandante nessas operações, o que se traduz em maior legalidade, legitimidade e transparência nas ações. O trecho citado ao final da introdução é claro nessa interpretação. Ou seja, tal circunstância traz credibilidade às Tarefas Operativas realizadas e à Força atuante em Operações de Pacificação no país.

Conclui-se também que não é possível, pacificamente, ter como crível o fato de que as Tarefas Operativas em Operações de Pacificação sejam impassíveis a questionamentos de ordem jurídica, pelo fato de o agente público Forças Armadas agir, presumivelmente, albergado por uma presunção de legalidade. Isso foi demonstrado, ao esclarecer-se, já nos limites deste trabalho, que essa é uma presunção relativa; não absoluta. Ou seja, que admite prova em contrário por quem alega.

Mais ainda, infere-se que há a conveniência de se colocar em Tarefas Operativas exclusivas ou caracterizadoras da Operação Militar do tipo básico Pacificação, em texto de Lei Complementar, por ser Reserva Legal afeta às matérias legisladas. Isso foi trazido à baila na discussão sobre a competência para legislar, que se dá em razão da matéria, neste caso, afeta às Leis Complementares.

Tal medida enseja respaldar, de modo mais absoluto possível, as decisões do Executor da Medida de Exceção ou do Comandante do Teatro ou Área de Operações de Pacificação, à semelhança do que ocorre com as ações de GLO e subsidiárias atribuídas ao Exército Brasileiro, respaldadas na LC nº 97, Decreto nº 3.897 e demais diplomas já abordados. Assim fazendo, evita-se pensar em Tarefas Operativas por semelhança ou apenas sumariamente descritas no Decreto de Estado de Defesa ou de Sítio.

Ou seja, com a tipificação das Tarefas Operativas, numa primeira e desejável hipótese, em Lei Complementar; ou numa segunda, no próprio Decreto, possível em Estado de Exceção, é obtida maior segurança jurídica, certeza e liberdade de ação ao responsável Executor no Estado de Exceção, seja autoridade civil ou Comandante Militar.

Dessa forma, cumpre pensar nessas possíveis sugestões de garantia às condutas, traduzidas na codificação legal das tarefas operativas típicas de Pacificação. É o que pode fazer a Assessoria Parlamentar do Exército, buscando introduzir, em texto de Lei Complementar de interesse da Força Terrestre, as condutas que os Comandantes ou Executores poderão realizar. Assim agindo, mais garantidas, constitucionalmente e legalmente, estarão as ações realizadas pelas tropas militares do Exército Brasileiro, em Operações de Pacificação em ambiente interno.

Salienta-se que esses entendimentos consubstanciam os propósitos trazidos por este trabalho. Buscam evidenciar que o Exército Brasileiro continua a cumprir suas missões, baseado em pressupostos legais que lhe concedem a legitimidade para agir. Não visam, assim, trazer uma visão de ilegalidades nas ações, pois há interesses comuns por parte da Nação e do agente público militar, perfeitamente compatíveis com textos em vigor e amparados fielmente em um Decreto de Estado de Exceção. Porém, executar as Operações de Pacificação, por vezes, requer um saneamento maior possível, quanto às dúvidas que possam surgir ao Executor ou Comandante Militar. Um Decreto completo e, mais ainda, uma Lei Complementar precisa podem ajudar nesse processo, diminuindo qualquer alegação de que haja uma lacuna legal na ação realizada, além de dar liberdade de ação para agir no momento oportuno, com o mínimo de danos colaterais e riscos à responsabilização por ilegalidades, tratando-se de Tarefas Operativas.

O artigo busca a conciliação, não a refutação, entre a Doutrina Militar renovada e o Direito Positivo Brasileiro, demonstra as possíveis ancoragens das Tarefas Operativas em dispositivos legais já existentes (por isso trata-se das Tarefas Operativas por semelhança), caso ainda não se esteja atuando albergado por hipóteses dispostas no próprio Decreto ou em Lei Complementar.

Enfim, é o que se espera de uma Força profissional, que almeja cumprir sempre sua missão, mas sem ultrapassar os estritos limites da legalidade, da legitimidade e da transparência das ações, como pressuposto à credibilidade de suas ações perante o povo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

BENSON, Bill. *Unified Land Operations: the evolution of Army doctrine for success in the 21st Century*. *Military Review*, March-April 2012. Disponível em: <[http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview20120630M\\_art010.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview20120630M_art010.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97*, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 117*, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 de set. 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 136*, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas” para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.737*, de 17 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Retificado em 30 jul. 1965.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.634*, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 maio 1979. Retificado em 11 maio 1979.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.834*, de 29 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro - TFPC e altera dispositivos do Decreto nº 24.602, de 6 de julho de 1934, que dispõe sobre instalação e fiscalização de fábricas e comércio de armas, munições, explosivos, produtos químicos agressivos e matérias correlatas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 maio 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000. Dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.332, de 12 de agosto de 2002. Estabelece normas para o planejamento, a coordenação e a execução das medidas de segurança a serem implementadas durante as viagens presidenciais em território nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior. *C 85-1: Operações de Garantia da Lei e da Ordem*. 2. ed. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. *C 100-5: Operações do Exército*. 3. ed. Brasília, DF, 1997.

\_\_\_\_\_. *Estratégia Braço Forte*. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. *O Processo de transformação do Exército*. 3. ed. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Força do Exército Brasileiro (Proforça)*. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. *EB20-MF-10-101: Exército Brasileiro*. Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. *EB20-MF-10-102: Doutrina Militar Terrestre*. Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. *EB20-MF-10.103: Operações*. 4. ed. Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. *EB20-MF-10.201: Operações em Ambiente Interagências*. Brasília, DF, 2013.



BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *MD33-M-10: Garantia da Lei e da Ordem*. 2. ed. Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. *MD34-M-02: Manual de Operações de Paz*. 3. ed. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Assessoria de Doutrina e Legislação. *MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas*. 4. ed. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. Departamento de Política e Estratégia. *MD51-M-04: Doutrina Militar de Defesa*. 2. ed. Brasília, DF, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CLARK, J. P. The missed opportunity: a critique of ADP 3-0: Unified Land Operations. *Military Review*, July-August 2012. Disponível em: <[http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20120831\\_art010.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20120831_art010.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa: versão 7.0*. 5. ed. Paraná: Regis Ltda., 2010. 1 CD-ROM.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

UNITED STATE. *FM 100-5: Operations*. Washington, DC: Government Printing Office, 1986.

UNITED STATE. Headquarters Department of the Army. *FM 3-0: Operations*. Washington, DC, 2008. PIN: 079091-000.

\_\_\_\_\_. Headquarters Department of the Army. *ADC 3-0: Unified Land Operations*. Washington, DC, 2011. PIN: 102326-000.