

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>AUTOR(A/S)(ES)</b>	<b>: ESTADO DA BAHIA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>RÉU(É)(S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. INTERVENÇÃO EM ESTADO. EMPREGO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. DECRETO Nº 5.289/2004. NECESSÁRIA ANUÊNCIA DO ENTE FEDERADO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO.

1. A Força Nacional de Segurança Pública representa programa de cooperação federativa, ao qual podem aderir, por atos formais específicos, os entes Federados.

2. Em juízo de delibação, a norma inscrita no art. 4º do Decreto nº 5.289/2004, ao autorizar o emprego da Força Nacional de Segurança, em território de Estado-membro, sem a anuência de seu Governador, por mero ato de Ministro de Estado, viola a natureza cooperativa do programa e seu suporte constitucional, conflitando com os art. 34 e 241 da Constituição Federal. Encontra-se preenchido o requisito do *fumus boni iuris*.

3. Em razão da intensa gravidade da quebra do pacto federativo, da possibilidade do uso ilegítimo da força, e do contexto geral de pandemia do vírus Corona, há indícios bastantes de risco da demora da decisão final.

4. Medida cautelar referendada pelo Plenário para que a União retire dos Municípios de Prado-BA e Mucuri-BA o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020.

**ACÓRDÃO**

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em referendar a medida cautelar previamente deferida em sede monocrática, pelos seus próprios fundamentos, mantendo-se a ordem dada à União para que retire dos Municípios de Prado-BA e Mucuri-BA o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria 493, de 1º de setembro de 2020, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Roberto Barroso.

Brasília, 24 de setembro de 2020.

Ministro **EDSON FACHIN**  
**Relator**

**24/09/2020****PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>AUTOR(A/S)(ES)</b>	<b>: ESTADO DA BAHIA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>RÉU(É)(S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de ação cível originária, ajuizada pelo Estado da Bahia, com vistas a compelir a União Federal a retirar de seu território o contingente da Força Nacional mobilizado nas cidades de Prado e Mucuri. O Estado requer, ainda, a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004.

Alega o Estado-autor que a lide em questão envolve conflito federativo, instaurado a partir da Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020, que “autoriza o emprego da Força Nacional de Segurança Pública - FNSP, em apoio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos Municípios de Prado e Mucuri, no Estado da Bahia”.

Narra que, a despeito de a operação ter sido autorizada para a preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e patrimônios, a realidade fática não oferecia qualquer indício de conflitos sociais, desestabilização institucional ou riscos de outra natureza que justificassem tais medidas.

Aduz que, para além de oficiar o Ministro de Estado de Justiça e Segurança Pública, o Estado da Bahia colheu informações que davam conta de cumprimento de mandado de reintegração de posse deferido nos autos da Ação de Reintegração de Posse, ajuizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de número 1002617-02.2020.401.3300, referente aos assentamentos Jacy Rocha e

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Rosinha Prado.

Conclui que, diante de tais fatos, a Força Nacional foi mobilizada para intervir na segurança pública do Estado da Bahia de forma não apenas desarrazoada, senão também violadora de sua autonomia federativa. Não tendo havido qualquer tipo de requisição por parte do Governador de Estado, afigurar-se-ia hipótese de intervenção federal diversa daquelas elencadas no art. 34 da CRFB/88.

O Estado-autor entende que a Constituição da República celebra a inexistência de hierarquia entre os entes federados, o que acarretaria a inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto nº 5.289/2004, com redação dada pelo Decreto nº 7.957, de 2013, cujo teor é a seguir reproduzido:

“Art. 4º A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado”.

Haveria, segundo o autor, a necessidade constitucional de assentimento do Governador de Estado para que a Força Nacional fosse mobilizada em situações diversas daquelas que autorizam a intervenção federal.

Identificando a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requer o deferimento de medida cautelar para que a União retire, em 24h, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública do território do Estado.

No mérito, requer que a ação seja julgada procedente para:

“a) declarar a nulidade parcial do Decreto nº 5289/2004 pela inconstitucionalidade da expressão Ministro de Estado, constante do seu art. 4º, com a redação dada pelo Decreto nº 7957/2013;

b) declarar a nulidade da Portaria nº 493/2020, quer por inconstitucionalidade, quer por ilegalidade;

c) condenar a União na obrigação de fazer consistente em retirar todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em virtude da Portaria nº 493/2020,

**ACO 3427 MC-REF / BA**

expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;

d) condenar a União na obrigação de se abster de promover o emprego da Força Nacional de Segurança Pública em qualquer parte do território do Estado da Bahia sem que haja formal e expressa solicitação do Governador do Estado da Bahia.”

No dia 17 de setembro de 2020, entendendo estarem presentes os requisitos da plausibilidade jurídica do pedido e do risco da demora da decisão, deferi medida cautelar, *ad referendum* do Tribunal, com o seguinte conteúdo:

“De saída, constato ser a presente hipótese figurável no rol de competências do STF, com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição da República. Isso porque a discussão das hipóteses de emprego da Força Nacional no território do Estados-membros está intimamente ligada à estabilidade do pacto federativo.

A esse respeito, cito exemplificativamente excerto da ACO-QO 1.048, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31.10.07:

CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, "f"), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes.

Fixada a competência da Corte, prossigo na análise do pleito de urgência.

Constato, em primeiro lugar, a existência do *fumus boni iuris*, entendido como a plausibilidade jurídica do pedido.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem se consolidado ao redor da forte carga argumentativa do princípio da autonomia dos Estados. A definição dos contornos de um federalismo cooperativo pressupõe que os entes federados sejam permanentemente protegidos contra eventuais tendências expansivas dos demais.

Durante o julgamento da ADI 6.343/DF, para a qual restei redator do acórdão, pude assentar as premissas que guiam meu raciocínio na matéria:

A expressão democrática do federalismo realiza-se pela estrita adesão às regras constitucionais e, em especial, aos direitos e garantias fundamentais. O federalismo de fato promove maior profusão de normas, mas seja qual for o

**ACO 3427 MC-REF / BA**

nível de governo que as promova têm sempre a mesma razão de existir: a concretização ampla dos direitos e liberdades fundamentais.

É suficientemente plausível que a norma inscrita no art. 4º do Decreto 5.289/2004, naquilo em que dispensa a anuência do Governador de Estado no emprego da Força Nacional, viole o princípio da autonomia estadual. O espaço de autorização legal para operações desta natureza, disciplinado pela Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, está afetado à figura de um convênio. Parece ser, portanto, necessária, uma concorrência de vontades para que não se exceda o limite constitucional de proteção do ente federado, na forma do art. 1º da referida Lei: “Art. 1º A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Uma vez que se afigura, no seio da presente ação, a possibilidade de violação deste conjunto normativo, reúnem-se os requisitos de plausibilidade da demanda autorizadores do deferimento da tutela provisória.

De igual modo, constato a existência do *periculum in mora*, entendido como o risco de que a demora da decisão acarrete perda irreparável aos direitos nela discutidos.

Há que se levar em conta a gravidade das alegações. Os enormes riscos para a estabilidade do pacto federativo são ainda acrescidos das circunstâncias materiais da ação, isto é, o exercício dos poderes inerentes à segurança pública e o possível uso da violência.

Cumpre lembrar ainda, na esteira das cautelares deferidas na ADPF 635/RJ e na ADPF

**ACO 3427 MC-REF / BA**

709/DF, que o quadro geral de pandemia da COVID-19 exige que a mobilização de contingentes de segurança seja sensivelmente restrita e acompanhada sempre de protocolos sanitários.

Ante o exposto, defiro em parte o pedido de liminar ad referendum, determinando à União que retire dos Municípios de Prado e Mucuri, no prazo de até quarenta e oito horas, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020.

Determino a citação da União, na pessoa do Advogado-Geral, devendo constar do mandado respectivo a cientificação do ente federal a fim de primeiramente declinar interesse na realização de audiência de conciliação entre as partes e, caso não haja interesse, apresentar resposta no prazo de quinze dias, consoante ao previsto no art. 335 do CPC.”

De imediato, foi pedida a inclusão do feito em pauta para apreciação, pelo Plenário, do referendo da medida cautelar. O processo foi imediatamente pautado, e seu julgamento está previsto para o dia 23 de setembro de 2020.

Às dezesseis horas e cinquenta minutos, do dia 21 de setembro de 2020, na forma do art. 87, IV, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, tornei disponível o inteiro teor deste relatório, dele também propiciando ciência isonômica e simultânea às partes.

Posteriormente, a União interpôs Agravo contra a decisão liminar. Argumentou, em síntese, existirem elementos fáticos a justificar a mobilização da Força Nacional de Segurança Pública, nomeadamente a escalada de conflitos no território dos Projetos de Assentamento Jacy Rocha e Rosa do Prado. Haveria, ao contrário do que afirmara o Estado-autor, uma escalada de violência, fundada em ação coordenada no Sul do Estado da Bahia, que inviabiliza o exercício da missão institucional do INCRA na emissão de títulos definitivos aos assentados.

Alega que art. 4º, § 1º, do Decreto 5.289/2004 autoriza



**ACO 3427 MC-REF / BA**

expressamente o emprego da Força Nacional de Segurança Pública por requerimento de Ministro de Estado.

Alega ainda que, em conformidade com uma série de pareceres técnicos-administrativos da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, como também do Ministério Público Federal, a requisição por Ministro de Estado é válida sempre que se constatar a existência de interesses e propriedades federais. Nestes casos, porque a finalidade é resguardar as competências da União, entende que não se faz necessário o consentimento do ente federado.

Aduz, por fim, inexistir o *periculum in mora*, uma vez que é a própria presença da Força Nacional de Segurança Pública, na região, que produz o arrefecimento das tensões sociais, garantindo que todos os direitos envolvidos sejam devidamente preservados.

Neste sentido, requer a:

“Reconsideração da decisão agravada para que seja indeferida a tutela provisória de urgência anteriormente concedida. Caso não seja proferido juízo de retratação, requer que o órgão colegiado desse Supremo Tribunal Federal julgue o presente agravo e, conforme as razões acima apresentadas, revogue a decisão recorrida para indeferir o pedido de tutela provisória de urgência”.

Despachei, na forma do art. 1.021, §2º do CPC, intimando a parte agravado a manifestar-se sobre o recurso no prazo de 15 (quinze) dias.

**É o relatório.**

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Compartilho as razões que me levaram a deferir, *ad referendum* do plenário da Corte, a medida cautelar pleiteada. Fá-lo-ei elaborando, por um lado, os princípios que regeram a decisão e, por outro, as considerações sobre a verossimilhança do direito evocado e os riscos da demora da decisão.

Princípio reproduzindo o conteúdo da Decisão ora sob exame do Plenário:

“De saída, constato ser a presente hipótese figurável no rol de competências do STF, com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição da República. Isso porque a discussão das hipóteses de emprego da Força Nacional no território do Estados-membros está intimamente ligada à estabilidade do pacto federativo.

A esse respeito, cito exemplificativamente excerto da ACO-QO 1.048, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31.10.07:

“CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, "f"), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam,

**ACO 3427 MC-REF / BA**

perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes”.

Fixada a competência da Corte, prossigo na análise do pleito de urgência.

Constato, em primeiro lugar, a existência do *fumus boni iuris*, entendido como a plausibilidade jurídica do pedido.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem se consolidado ao redor da forte carga argumentativa do princípio da autonomia dos Estados. A definição dos contornos de um federalismo cooperativo pressupõe que os entes federados sejam permanentemente protegidos contra eventuais tendências expansivas dos demais.

Durante o julgamento da ADI 6.343/DF, para a qual restei redator do acórdão, pude assentar as premissas que guiam meu raciocínio na matéria:

“A expressão democrática do federalismo realiza-se pela estrita adesão às regras constitucionais e, em especial,

**ACO 3427 MC-REF / BA**

aos direitos e garantias fundamentais. O federalismo de fato promove maior profusão de normas, mas seja qual for o nível de governo que as promova têm sempre a mesma razão de existir: a concretização ampla dos direitos e liberdades fundamentais”.

É suficientemente plausível que a norma inscrita no art. 4º do Decreto 5.289/2004, naquilo em que dispensa a anuência do Governador de Estado no emprego da Força Nacional, viole o princípio da autonomia estadual. O espaço de autorização legal para operações desta natureza, disciplinado pela Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, está afetado à figura de um convênio. Parece ser, portanto, necessária, uma concorrência de vontades para que não se exceda o limite constitucional de proteção do ente federado, na forma do art. 1º da referida Lei: “Art. 1º A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Uma vez que se afigura, no seio da presente ação, a possibilidade de violação deste conjunto normativo, reúnem-se os requisitos de plausibilidade da demanda autorizadores do deferimento da tutela provisória.

De igual modo, constato a existência do *periculum in mora*, entendido como o risco de que a demora da decisão acarrete perda irreparável aos direitos nela discutidos.

Há que se levar em conta a gravidade das alegações. Os enormes riscos para a estabilidade do pacto federativo são ainda acrescidos das circunstâncias materiais da ação, isto é, o exercício dos poderes inerentes à segurança pública e o

**ACO 3427 MC-REF / BA**

possível uso da violência.

Cumpre lembrar ainda, na esteira das cautelares deferidas na ADPF 635/RJ e na ADPF 709/DF, que o quadro geral de pandemia da COVID-19 exige que a mobilização de contingentes de segurança seja sensivelmente restrita e acompanhada sempre de protocolos sanitários.

Ante o exposto, defiro em parte o pedido de liminar ad referendum, determinando à União que retire dos Municípios de Prado e Mucuri, no prazo de até quarenta e oito horas, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020.

Determino a citação da União, na pessoa do Advogado-Geral, devendo constar do mandado respectivo a cientificação do ente federal a fim de primeiramente declinar interesse na realização de audiência de conciliação entre as partes e, caso não haja interesse, apresentar resposta no prazo de quinze dias, consoante ao previsto no art. 335 do CPC.”

Parece-me que a discussão do caso é indissociável não apenas do sentido do Estado de Direito Democrático inaugurado em 1988, mas também da própria ideia de uma República Federativa concebida democraticamente.

A jurisprudência deste Tribunal, fazendo eco aos desenvolvimentos na literatura jurídica e nos estudos de Ciência Política, vem afirmando a relação intrínseca, na história do Estado brasileiro, entre os movimentos de descentralização do Estado federal e as vagas de aprofundamento da cultura democrática. Se, a toda evidência, não é possível identificar simplesmente democracia e Estado federal, esta é, contudo, uma particularidade importante do caso brasileiro.

É o que escreve, em obra acadêmica, o e. Ministro Ricardo Lewandowski, apontando o momento de verdadeira ruptura normativa que se inaugura em 1988:

**ACO 3427 MC-REF / BA**

“Com a Constituição de 1988, porém, verificou-se novamente a descentralização do sistema, de modo consistente com o movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro. E é interessante notar que os governadores e deputados estaduais, bem como os prefeitos e vereadores municipais, livremente eleitos pela população antes dos trabalhos da Assembleia Constituinte, exerceram grande pressão sobre os deputados e senadores constituintes para que a nova Carta Magna outorgasse maiores recursos e ampliasse a esfera de competência dos Estados e Municípios” (LEWANDOWSKI, E.R. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018)”.

Independentemente de se adotar um modelo federal baseado na soberania dual, na partilha do poder de dominação, ou na ideia de cooperação, é certo que o federalismo pressupõe as condições de salvaguarda da autonomia dos entes federados contra as tendências expansivas dos demais. Georg Jellinek caracterizou o Estado-membro justamente a partir dessa condição: “uma comunidade livre em relação ao poder da União e portadora de direitos públicos a ela oponíveis segundo a Constituição” (JELLINEK, G. **Allgemeine Staatslehre**. 3ª edição. Berlin: O. Häring, 1914).

É por esta exata circunstância que entendi que a ação ora analisada atrai a competência do Supremo Tribunal Federal inscrita no art. 102, I, f da CRFB/1988. De acordo com os precedentes da Corte, o dever de julgar as causas e conflitos entre a União e os Estados estende-se somente àquelas hipóteses em que o próprio vínculo do pacto federativo está em questão. Por tratar a presente ação de mobilização da Força Nacional de Segurança Pública no território de um dos Estados-membros, ressalvado todo julgamento de mérito em momento oportuno, parece-me que o ponto crítico da litigiosidade entre as partes envolve o liame próprio aos entes federados, isto é, “a absoluta igualdade de direitos entre os Estados e [os] deveres recíprocos da União e dos Estados de lealdade, ajuda e solidariedade” (DERZI, Mizabel de Abreu Machado. *Federalismo*,

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Liberdade e Direitos Fundamentais. **Revista de estudos institucionais**, vol. 4-1, p. 118-157, 2018).

Cito, exemplificativamente, o seguinte excerto da ACO-QO 1.048, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31.10.07:

“CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, "f"), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes”.

Passo, assim, à análise do pleito de urgência e dos argumentos que desenvolvi em sede de decisão monocrática.

Dos fatos narrados na petição inicial, deduzi a existência da plausibilidade jurídica do direito evocado, entendendo que pesam legítimas dúvidas sobre a constitucionalidade do art. 4º do Decreto nº 5.289/2004, que trata das hipóteses de emprego da Força Nacional de Segurança Pública no território nacional. Reproduzo o teor do dispositivo, segundo a redação que lhe deu o Decreto nº 7.957, de 2013:

“Art. 4º A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do

**ACO 3427 MC-REF / BA**

território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado.”

A alteração do supracitado art. 4º, promovida no ano de 2013, estende o conteúdo semântico da norma, criando, em verdade, uma regra adicional ampliadora do rol dos legitimados a requerer o emprego da Força Nacional. Confira-se a redação original:

“Art. 4º A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal.”

A diferença entre as duas redações diz respeito à possibilidade, inexistente inicialmente, de o emprego da Força Nacional ser solicitado por Ministro de Estado. Esta regra adicional opera sensível modificação na principiologia que imanta o dispositivo. Ora, passa-se de um arranjo típico do federalismo cooperativo, no qual os entes federados orientam suas ações em concerto, para uma lógica da ação unilateral, espécie de emprego vertical do poder em que um alto representante da estrutura burocrática da Administração Federal pode, ele também, requerer a mobilização de força destinada a garantir a ordem pública, e a incolumidade de pessoas e patrimônios.

A dimensão intrinsecamente cooperativa da proposta original permanece plasmada, contudo, na redação da ementa do Decreto nº 5.289/2004:

“Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências”.

Também o art. 1º do mesmo Decreto é indicativo neste sentido, porquanto seu conteúdo está atrelado à manifestação negocial da vontade entre entes de direito público interno:

“Art. 1º Este Decreto disciplina as regras gerais de organização e funcionamento da administração



**ACO 3427 MC-REF / BA**

pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, ao qual poderão voluntariamente aderir os Estados interessados, por meio de atos formais específicos”.

A autorização unilateral do emprego da Força Nacional, estabelecida na novel redação do art. 4º do Decreto nº 5.289/2004, parece, em juízo de delibação, contrariar as normas de escalão superior das quais deveria retirar sua validade.

É o caso do art. 241 da CRFB/1988, invocado no preâmbulo do Decreto, e que refere expressamente a celebração de convênios de cooperação ou consórcios públicos entre os entes federados para assegurar a continuidade de serviços públicos. Com exceção das bem reguladas hipóteses do art. 34 da Constituição da República — hipóteses que, segundo a jurisprudência dominante do Tribunal, não devem ser interpretadas extensivamente (cf., por todos, IF 5214, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJE 17/11/2016) —, não se identificam dispositivos hábeis a contornar a autonomia dos Estados, em sua integridade administrativa e territorial, sem que se obedeça à exigência de exteriorização de vontade apta a ser elemento de suporte de fato jurídico.

Em análise típica de controle de legalidade, a validade do art. 4º do Decreto nº 5.289/2004 deve ser contrastada com a Lei nº 11.473, de 10 de maio 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Cito os artigos 1º e 2º da Lei, por entender que eles evidenciam a inafastabilidade do consenso entre os entes federados para a mobilização da Força Nacional:

“Art. 1º A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Art. 2º A cooperação federativa de que trata o art. 1º desta Lei, para os fins nela dispostos, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de

**ACO 3427 MC-REF / BA**

capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Parágrafo único. As atividades de cooperação federativa têm caráter consensual e serão desenvolvidas sob a coordenação conjunta da União e do Ente conveniente.”

O Estado-autor alega que nenhum de seus representantes legitimados, notadamente o Governador de Estado, emitiu manifestação de vontade tendente a requerer o emprego da Força Nacional no território do Estado da Bahia. Da leitura da Portaria nº 493/2020, também não se extrai qualquer indício neste sentido. O art. 1º da Portaria dá conta exclusivamente de pedido formulado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Conclui-se que, diante da plausibilidade jurídica de que o art. 4º do Decreto nº 5.289/2004 seja incompatível com a ordem constitucional, bem como que exceda o quadro legal elaborado pela Lei nº 11.473/2007, encontra-se configurado, no caso, o requisito do *fumus boni iuris*.

Passo à análise do *periculum in mora*.

Foram três os argumentos que, na referida decisão monocrática, fundamentaram meu juízo pela existência concreta do risco da demora da decisão.

Em primeiro lugar, sopesei a gravidade do objeto em litígio, uma vez que o pacto federativo é essencial para o correto funcionamento das instituições republicanas. Uma vez que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem atribuído significativo peso argumentativo à autonomia dos Estados-membros, pareceu-me que a mobilização de força de segurança pública em território estadual, ressalvado ulterior juízo de mérito, implicava grave ameaça ao equilíbrio da Federação.

Em segundo lugar, entendi que essa gravidade era exacerbada por se tratar, justamente, de tópico referente à segurança pública. O horizonte possível de emprego do uso da força apresenta risco que é da essência da própria atividade. A tutela liminar se apresenta como necessária, porque existe o fundado temor de que, ao final do curso natural do processo, o uso da violência monopolística do Estado se revele, a um só tempo,

**ACO 3427 MC-REF / BA**

ilegítimo e irreversível. Havendo vidas envolvidas, tanto da população local quanto dos membros das forças de segurança, é razoável assumir que existe um risco elevado na demora do julgado.

Por fim, relembrei que o objeto da demanda não ocorre em um vácuo histórico. Toma lugar durante a mais severa crise sanitária dos últimos cem anos. A mobilização do contingente exógeno de forças de segurança inegavelmente apresenta riscos de contaminação para a população local. No julgamento das medidas cautelares nas ADPFs 635/RJ e 709/DF, essa questão foi posta de maneira explícita. Em ambos os casos, ponderou-se que os esforços de controle epidemiológico, nomeadamente as medidas de isolamento social, devem compor os juízos de necessidade e adequação de todos protocolos de emprego do uso da força. Ademais da dúvida legítima que pesa contra a efetiva imprescindibilidade da operação deflagrada pela Portaria nº 493/2020, não há indícios de que o emprego da Força Nacional, neste caso, tenha vindo acompanhado de regulações específicas e claras quanto à minoração dos riscos sanitários.

Destas premissas deduzo que o requisito do *periculum in mora* achasse presente nesta ação, autorizando o deferimento da medida cautelar pleiteada.

Ante o exposto, proponho a ratificação da medida cautelar previamente deferida em sede monocrática, pelos seus próprios fundamentos, mantendo-se a ordem dada à União para que retire dos Municípios de Prado-BA e Mucuri-BA, o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020.

É como voto.

**24/09/2020**

**PLENÁRIO**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Acredito que tenha ficado bem claro que a utilização da Força Nacional fica dependente da anuência do estado interessado.

Pergunto aos eminentes Pares se há divergência.

Vou colher os votos.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Presidente, ia cumprimentá-lo pela votação simbólica!

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Não tive sucesso!

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Cível Originária interposta pelo Estado da Bahia em face da União, na qual o Estado requer, liminarmente, que seja deferida Tutela de urgência *“no sentido de determinar à União que retire, imediatamente, em 24 horas contadas da intimação da decisão, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em virtude da Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública”*.

O Ministro Relator assim sintetizou as razões do Estado-autor:

“Alega o Estado-autor que a lide em questão envolve conflito federativo, instaurado a partir da Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020, que “autoriza o emprego da Força Nacional de Segurança Pública -FNSP, em apoio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos Municípios de Prado e Mucuri, no Estado da Bahia”.

Narra que, a despeito de a operação ter sido autorizada para a preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e patrimônios, a realidade fática não oferecia qualquer indício de conflitos sociais, desestabilização institucional ou riscos de outra natureza que justificassem tais medidas.

Aduz que, para além de oficiar o Ministro de Estado de Justiça e Segurança Pública, o Estado da Bahia colheu informações que davam conta de cumprimento de mandado de reintegração de posse deferido nos autos da Ação de Reintegração de Posse, ajuizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de número 1002617-02.2020.401.3300, referente aos assentamentos Jacy Rocha e Rosinha Prado.

Conclui que, diante de tais fatos, a Força Nacional foi

**ACO 3427 MC-REF / BA**

mobilizada para intervir na segurança pública do Estado da Bahia de forma não apenas desarrazoada, senão também violadora de sua autonomia federativa. Não tendo havido qualquer tipo de requisição por parte do Governador de Estado, afigurar-se-ia hipótese de intervenção federal diversa daquelas elencadas no art. 34 da CRFB/88.

O Estado-autor entende que a Constituição da República celebra a inexistência de hierarquia entre os entes federados, o que acarretaria a inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto nº 5.289/2004, com redação dada pelo Decreto nº 7.957, de 2013, cujo teor é a seguir reproduzido:

"Art. 4º A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado".

Haveria, segundo o autor, a necessidade constitucional de assentimento do Governador de Estado para que a Força Nacional fosse mobilizada em situações diversas daquelas que autorizam a intervenção federal."

O Ministro Relator deferiu, em parte, a medida liminar, *"determinando à União que retire dos Municípios de Prado e Mucuri, no prazo de até quarenta e oito horas, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020"*.

Em seguida, os autos foram pautados para que o Plenário da CORTE referendasse a decisão liminar deferida.

É o relatório.

Acompanho integralmente o relator.

Procedendo a um exame compatível com esta fase procedimental, se fazem presentes os requisitos autorizadores da tutela provisória pretendida, nos moldes em que deferida no voto do eminente relator.

Toma-se como ponto central da controvérsia o exame da regularidade do emprego da Força Nacional de Segurança Pública em

**ACO 3427 MC-REF / BA**

municípios do Estado da Bahia por autorização direta do Ministro da Justiça, comando materializado na Portaria 493, de 1º/9/2020, sem qualquer motivação que justificasse tal medida excepcional e sem participação do Estado Membro. Ainda em relação ao ato, há apenas a genérica afirmação da *“necessidade de operação da Força Nacional nas atividades e nos serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em caráter episódico e planejado”* (Processo Adm. 08001.003191/2020-15).

Com tal premissa, toma-se por oportuno discorrer sobre o pacto federativo e a solidariedade entre os entes da federação. Conforme já lecionei, a história do federalismo inicia-se com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de Jay, Madison e Hamilton, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome Publius, durante os anos de 1787/1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na manutenção de autonomia dos estados-membros, com a consagração de divisão constitucional de competências.

Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês *William Gladstone* afirmou que a Constituição dos Estados Unidos *“era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”*. Dentro dessa perspectiva, a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do

**ACO 3427 MC-REF / BA**

próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362). No dizer de GARCÍA PELAYO, há a necessidade de conformar-se a tendência à unidade e a tendência à diversidade (*Derecho constitucional comparado*. 8. Ed. Madri: Revista do Ocidente, 1967. p. 218).

É necessário, portanto, que o exercício das competências dos entes federativos respeite outro traço nuclear do Estado Federal: a interdependência. Esse ingrediente que representa uma ideia associável às noções de solidariedade, de lealdade, ou de cordialidade é crucial para que as federações sigam em frente na persecução de seus projetos coletivos, encontrando as composições imprescindíveis para a preservação de sua identidade.

FERNANDO LUIZ ABRUCIO ressalta que a chave para o êxito federativo está em equilibrar competição e cooperação (A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: Revista de Sociologia e Política, n. 24, jun-2005, p. 43).

A ideia de cooperação está presente no voto do Relator, Min. EDSON FACHIN, ao afirmar que “*uma vez que o pacto federativo é essencial para o correto funcionamento das instituições republicanas. Uma vez que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem atribuído significativo peso argumentativo à autonomia dos Estados-membros, pareceu-me que a mobilização de força de segurança pública em território estadual, ressalvado ulterior juízo de mérito, implicava grave ameaça ao equilíbrio da Federação*”.



**ACO 3427 MC-REF / BA**

Essa necessária cooperação entre os entes da federação encontra guarida na jurisprudência da CORTE, conforme podemos verificar da decisão proferida pelo Min. GILMAR MENDES, nos autos da ACO 3362, na qual ressalta que *“o princípio da lealdade à federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a considerar o interesse das demais e do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração. Torna-se, assim, o espírito informador das relações entre os entes da federação, dando lugar a uma ética institucional objetiva, de caráter jurídico, não apenas político e moral. (ROVIRA, Ennoch Alberti. Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986, p. 247)”*.

Em tal cenário, conforme muito bem ressaltado pelo Eminente Relator, a própria regulamentação sobre a Força Nacional de Segurança Pública prevê, em diversos dispositivos, a necessidade de respeito ao Federalismo. Vejamos, o Decreto 5.289/2004, que disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências, prevê:

“Art. 3º. Nas atividades da Força Nacional de Segurança Pública, serão atendidos, dentre outros, os seguintes princípios:

[...]

**VIII - solidariedade federativa.**

[...]

Art. 10. Caberá ao Ministério da Justiça:

d) solicitação de apoio da administração dos Estados e do Distrito Federal às atividades da Força Nacional de Segurança Pública, **respeitando-se a organização federativa.”**

Com o mesmo espírito de respeito ao Federalismo, a Lei 11.473/2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública,

**ACO 3427 MC-REF / BA**

prevê:

“Art. 1º A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Art. 2º **A cooperação federativa** de que trata o art. 1º desta Lei, para os fins nela dispostos, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. (Redação dada pela Lei nº 13.844, de 2019)

Parágrafo único. **As atividades de cooperação federativa têm caráter consensual** e serão desenvolvidas sob a coordenação conjunta da União e do Ente conveniente.”

Assim, não é aceitável, sob pena de ferir a autonomia do Ente Estadual, que as tropas da Força Nacional de Segurança Pública sejam enviadas sem que haja prévia solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal, situação que torna plausível a tese desenvolvida pelo autor no sentido da inconstitucionalidade do Decreto nº 5289/2004, na parte em que prevê o uso da Força de Segurança Nacional por mera solicitação de Ministro do Estado (redação acrescentada pelo Decreto 7957/2013), sem o concurso do Governador do Estado ou do Distrito Federal.

Além do mais, o ato normativo determinador do emprego da Força de Segurança Nacional não contém motivação que, ao menos, servisse para justificar a excepcionalidade da medida, se fosse possível superar o vício da falta de anuência do Estado da Bahia. Muito pelo contrário, tem-se, de concreto, o emprego da Força de Segurança Nacional para garantir o cumprimento de decisão judicial proferida em ação de reintegração de posse, tendo como parte o INCRA. Na própria decisão judicial foram definidas as medidas constritivas tendentes à reintegração de posse, inclusive com a requisição de força policial (segurança pública estadual). Não há qualquer indicativo de situação anômala e conflituosa que não

**ACO 3427 MC-REF / BA**

pudesse ser resolvida com tais medidas constritivas determinadas pelo juízo.

Em tal contexto, em princípio, a medida emanada no Ministério da Justiça compromete o princípio do federalismo, atentando contra a autonomia dos entes subnacionais.

Ante o exposto, ACOMPANHO integralmente o voto do eminente Ministro Relator, no sentido de REFERENDAR a liminar concedida.

É o voto.

## **ANTECIPAÇÃO DE VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Presidente  
Ministro LUIZ FUX, boa tarde!

Cumprimento a Ministra CÁRMEN LÚCIA, a Ministra ROSA WEBER, cumprimento também todos os Colegas, fazendo-o em nome do eminente Ministro-Relator, Ministro EDSON FACHIN, e cumprimentando também o Vice-Procurador-Geral da República, Doutor Humberto Jacques de Medeiros, e o Advogado-Geral da União, o Professor José Levi.

Presidente, tentarei ser sintético, mas essa questão hoje trazida pelo eminente Ministro FACHIN é importantíssima, e os reflexos da decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL serão, eu diria, mais importantes ainda do que a própria decisão.

Não vou me alongar, até porque não precisaria me alongar, na questão do federalismo, da necessidade de respeito às autonomias locais. O eminente Ministro-Relator bem colocou que o federalismo, as regras de distribuição e exercício das competências e autonomia dos entes federais são grandes alicerces da consagração da fórmula do Estado de Direito.

Nós todos sabemos que o federalismo não é uma construção burocrática. O federalismo, ao lado da declaração de direitos e garantias fundamentais, serve para a limitação do poder, limitação do poder central, são núcleos de poder, exatamente para que nessa divisão haja a limitação de uns pelos outros. Então, dentro dessa noção de federalismo, dentro dessa ideia e evolução do federalismo, a grande finalidade dessa estrutura federal é a limitação do poder.

Sabemos que, durante a evolução do federalismo, no caso brasileiro, principalmente, nós passamos dessa ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores - Município, Estado e União - para um federalismo de cooperação. É exatamente dessa hipótese de federalismo que trata a presente ACO. É cooperação, mas é federalismo.

Nós devemos aqui assentar quais os limites desse federalismo de cooperação em sede de segurança pública, porque é uma matéria extremamente sensível. Obviamente que para o fortalecimento dessa cooperação do federalismo, do próprio sentido da garantia do princípio da eficiência, inclusive na segurança pública, que a Constituição

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

consagrou como dever do Estado. Então, é dever da União, é dever dos estados-membros, é dever dos municípios dentro de uma cooperação, dentro de uma lógica constitucional.

A Constituição determinou que seja exercida a segurança pública com a finalidade da preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio de seus dois grandes ramos: Polícia Judiciária e Polícia administrativa, polícia ostensiva. Digo isso, porque, pedindo todas as vênias às eventuais compreensões em contrário, para fins de incolumidade do patrimônio, defesa da segurança pública, existem dois grandes ramos policiais: Polícia Judiciária e Federal, no caso da União, e Civil, no caso dos estados, e Polícia Militar. Não existe um ramo de polícia chamada "Força Nacional". Não existe! Falo isso do ponto de vista jurídico e do ponto de vista prático. Fui Ministro da Justiça, comandeí a Força Nacional, tendo ao meu lado à época o eminente, hoje AGU, Professor Levi como Secretário Executivo. Nós sabemos que Força Nacional não é polícia, é convênio. Se fosse polícia, nós hoje aqui no Supremo Tribunal Federal deveremos declarar inconstitucional o decreto que a criou. O que não pode é um decreto presidencial criar uma polícia. Ora, a Constituição, taxativamente no art. 144, estabelece quais são as polícias. Poderia, indago eu, um decreto, nem a lei, criar uma nova polícia, Força Nacional? Não.

O que fez o decreto - e, aí, realmente foi bem explorado tanto pelo Professor Levi, quanto pelo Doutor Humberto Jacques, a genialidade da construção - o que fez o decreto? Ele explorou a possibilidade constitucional, dentro do federalismo cooperativo, de convênios. É expressa no decreto a questão do convênio. O Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, é expresso. Ele não criou, até porque, repito, não é possível criar um ramo policial na União, Força Nacional. Ele não criou um ramo de polícia, ele criou a possibilidade de convênios. Ele não criou algo para substituir a Polícia Militar, como na presente ACO se pretendeu. O que se pretendeu, por portaria do Ministro da Justiça foi substituir a Polícia Militar do Estado da Bahia. Ora, se a Polícia Militar do Estado da Bahia não está atuando no momento e como queremos, a União manda a Força Nacional. Força Nacional é convênio, não é polícia específica.

Não se pretendeu a criação da Força Nacional para se criar conflitos federativos, como o presente, mas, sim, para auxiliar na cooperação. Basta

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

verificar que, à época, em 2004, o que se pretendia, e isso era um pedido de alguns Estados, principalmente no Norte, no Nordeste, cujos contingentes da Polícia Militar e da própria Polícia Civil eram menores pediam muito para a questão de perícia, porque não tinham possibilidade de perícia. Porque a Força Nacional não é só força ostensiva. A Força Nacional, por meio de convênios, tem policiais militares de inúmeros estados, policiais civis, delegados, detetives - como se chama no Rio -, investigadores - como se chama em São Paulo - e peritos.

A partir de um grande convênio, criou-se a possibilidade de cessão. Como é montada a Força Nacional? Os Estados que assinam o convênio cedem um número de policiais militares, policiais civis e peritos para a Força Nacional. Em contrapartida, recebem, por parte do Ministério da Justiça, verbas para aquisição de armas, coletes balísticos - isso ocorre muito -, munição, material para perícia. É um convênio. A Força Nacional nada mais é do que um convênio, e o Decreto nº 5.289 expressamente, na sua ementa, coloca:

"Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências".

Ou seja, Força Nacional de Segurança Pública é o nome que se deu para o desenvolvimento do programa de cooperação federativa. E, aqui, eu insisto, é necessária muita atenção pelo que foi criado. O que foi criado pelo decreto presidencial foi um programa de cooperação federativa, e não uma polícia, repito, exatamente porque o rol do art. 144 da Constituição Federal é taxativo. O programa de cooperação federativa, por ser realizado mediante convênio - são assinados convênios -, necessita da concordância, de um lado, do Ministro da Justiça representando o Presidente da República e, do outro lado, os governadores. Se não houver a concordância de um dos lados, não se pode realizar o convênio.

Tenho certeza de que o eminente Advogado-Geral da União, Professor Levi, se recorda do grande problema que nós tivemos às vésperas das olimpíadas quando, por questões eminentemente políticas, diversos estados da Federação, que já haviam assinado convênios para ceder um certo número de policiais militares para esse programa Força

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

Nacional, para que pudessem atuar nas olimpíadas, diversos estados da Federação, em virtude do *impeachment* ocorrido, simplesmente se negaram e disseram que não mais poderiam ceder esses policiais militares e simplesmente denunciaram o convênio. É um convênio, a União poderia forçar os estados? Não. O que fez a União? O que fizemos? Fomos aos estados que iriam cooperar e substituímos, porque é um convênio. E por que a Força Nacional pode auxiliar no Rio de Janeiro? A Força Nacional, nas olimpíadas, auxiliou com 4.500 homens o Rio de Janeiro, entre ativos e inativos, na segurança, porque o Estado do Rio de Janeiro concordou e assinou um convênio. Nem a União pode forçar os estados, nem os estados podem forçar a União, porque isso é um convênio.

É importante aqui salientar, como foi bem salientado pelo eminente Ministro-Relator, que a redação original exigia o pedido do governador de estado. Mas, na prática, o que se verificou? Se verificou que, em alguns casos, o diagnóstico da necessidade era realizado pelo Ministro da Justiça. Então se alterou, mas permitindo que o Ministro da Justiça editasse a portaria desde que houvesse a concordância do governador do estado. Me parece aqui que é o primeiro caso em que a Força Nacional adentrou um estado-membro, eu diria mais, não que só não tivesse a concordância, com a discordância do governador de estado. Que convênio é esse? Não há convênio.

Esse programa de cooperação federativa traz muito bem salientados dois pontos. O primeiro, a que já me referi, que o decreto não poderia nem o fez, não criou uma polícia ostensiva e preventiva no âmbito da União. Com todo o respeito ao posicionamento em contrário que foi sustentado da tribuna, a Força Nacional não é polícia e não foi criada para cuidar do patrimônio da União. Os precedentes citados não se referem à Força Nacional, a Força Nacional não é polícia da União, não é uma PM, uma Polícia Militar criada por decreto para ser a polícia militar da Presidência da República ou do Governo Federal. É um programa de cooperação para auxiliar os Estados. Então, não há possibilidade, a meu ver, de utilização em substituição às polícias estaduais. O programa é de cooperação, somente, e esse é o segundo ponto. O primeiro, não foi criada uma Polícia Militar Federal em substituição às estaduais. E o segundo ponto, o programa é de cooperação federativa. Somente pode ser realizado se a União e os respectivos estados estiverem de acordo.

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

Sabemos todos que não existe convênio, não existe acordo se não houver a convergência, a compatibilidade de vontades.

E, aqui, Presidente, Ministro EDSON FACHIN, Ministros, o art. 1º do Decreto é extremamente claro. O art. 1º do Decreto diz:

"Art.1º - Este Decreto disciplina as regras gerais de organização e funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, ao qual poderão voluntariamente aderir os Estados interessados, por meio de atos formais específicos"

Ora, se o Estado não quer aderir, não participa do programa da Força Nacional, o Estado pode sofrer uma verdadeira intervenção branca, isso é uma intervenção branca: mandar tropas armadas ao estado. E, aí, um argumento utilizado: havia grave comprometimento à ordem pública. Vejam, grave comprometimento à ordem pública tem previsão constitucional, exatamente a intervenção. É tão grave, é tão grave a possibilidade de substituição das forças policiais estaduais, o comando dessas forças policiais pela União, que a Constituição só permite no caso de intervenção federal, que foi o que ocorreu - todos lembramos - no final do governo anterior, com a intervenção federal, na área de segurança pública, no Estado do Rio de Janeiro.

Não é possível uma intervenção branca, uma substituição das polícias militares, da atividade que a Constituição prevê para a polícia militar - que é exatamente atividade realizada, aqui, na ACO - uma substituição, mesmo o governador não concordando.

E isso fica muito claro também no art. 2º-A do Decreto. O art. 2º, expressa e taxativamente, prevê quais são as atividades:

"Art.2º-A. A atuação dos servidores civis nas atividades desenvolvidas no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, conforme previsto nos arts. 3º e 5º da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, compreende:

I - auxílio às ações de polícia judiciária estadual na função de investigação de infração penal, para a elucidação das causas, circunstâncias, motivos, autoria e materialidade;

II - auxílio às ações de inteligência relacionadas às

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF



atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio;

III - realização de atividades periciais e de identificação civil e criminal destinadas a colher e resguardar indícios ou provas da ocorrência de fatos ou de infração penal;

IV - auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados;

V - apoio a ações que visem à proteção de indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovam e protejam os direitos humanos e as liberdades fundamentais; e

VI - apoio às atividades de conservação e policiamento ambiental."

E vai colocando: auxílio na ocorrência; auxílio nas ações; auxílio da polícia; sempre auxílio. Apoio às atividades; sempre auxílio, sempre apoio. Interpretar que o Ministro de Estado pode determinar que a Força Nacional exerça funções cabíveis de polícias militares, em substituição das polícias estaduais, volto a dizer, essa interpretação acabará fulminando o próprio decreto, fulminando de inconstitucionalidade integral o próprio decreto, pois é a mesma coisa que aceitarmos que o que o Decreto fez foi criar uma polícia militar ou uma polícia geral da União.

O que se pretende com essa interpretação é transformar o convênio da Força Nacional em uma verdadeira polícia repressiva da União, sem previsão constitucional, sem lei específica e, mais ainda, sem que o governador do Estado autorize o ingresso no território do seu Estado.

Observe-se, ainda, parece-me importante, que, recentemente, houve alteração na descrição das polícias, e houve a criação de uma nova polícia.

A emenda de dezembro de 2019, Emenda Constitucional nº 104, criou a chamada Polícia Penal, além da Polícia Civil Militar no âmbito dos Estados, as Polícias Penais, que seriam órgãos de administração do sistema penal da unidade federativa. Novamente, discutiu-se e não se criou uma Polícia Militar em âmbito federal, não se criou uma Força Nacional como polícia.

A Força Nacional - eu insisto, porque isso é relevantíssimo, até para os reflexos internos nas Polícias Militares estaduais - é um convênio, que precisa de concordância de vontades. Não me parece ser possível, nessa ou em qualquer outra hipótese, que sem o pedido ou a concordância do

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

governador do Estado possa a União determinar que uma força armada - o convênio da Força Nacional - entre no Estado. Uma decisão nesse sentido possibilita a geração de conflitos, inclusive armados. Imagina, em determinada situação, o governador de Estado determinar que a polícia do Estado faça "x", e a Força Nacional chegue e faça 'y'. É uma intervenção do que a Constituição expressamente determina ser competência dos governadores.

O art. 144 da Constituição expressamente prevê, no § 4º, que a função realizada na ACO é de polícia militar, e, no § 6º do art. 144, estabelece que a polícia militar está subordinada aos governadores de Estado. Se a inércia, a omissão, ou uma ação com desvio gerar grave comprometimento à ordem pública, aí nós teremos - o que é mais grave - a possibilidade de intervenção. Só que a intervenção federal, dentro do mecanismo de freios e contrapesos, tem o controle do Congresso Nacional. O envio, sem concordância do governador, de uma força policial para o seu Estado, não tem controle algum, apenas o controle jurisdicional que o eminente Ministro EDSON FACHIN realizou, com o qual concordo plenamente.

Presidente, com esses argumentos, voto no sentido de referendar a cautelar dada por Sua Excelência.

**24/09/2020**

**PLENÁRIO**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Gostaria de pedir vênia, porque, no momento em que interferi, imaginei que não houvesse divergência. Não obstante os fundamentos trazidos por Vossa Excelência, estava concluindo que realmente o Ministro Edson Fachin e Vossas Excelências estivessem falando a mesma linguagem.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Não fui eu quem falou que teria divergências, Presidente.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Perguntei se haveria divergência, quando se levantou essa hipótese.

Vossa Excelência, como sempre digo, tem uma experiência pública maior que todos nós nesse setor.

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Senhor Presidente, boa tarde!

Boa tarde, Senhoras Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia; Caros Ministros; Senhor Advogado-Geral da União, Doutor José Levi do Amaral; Professor Humberto Jacques, pelo Procurador-Geral da República; Senhores Servidores.

Presidente, quem levantou o braço, quanto à divergência, fui eu. Para ser sincero, essa questão me pareceu, quando a vi, um pouco mais simples do que agora, ouvindo a versão do eminente Ministro Luiz Edson Fachin, com seu voto sempre percuciente, com a candente manifestação do Ministro Alexandre de Moraes.

Tenho uma visão diferente e um pouco menos grave do problema e a compartilharei brevemente aqui, com algum grau de improviso.

O Brasil se estrutura sobre um tripé: república, democracia e federação.

A federação, no caso brasileiro - um pouco diferente do modelo mundial tradicional - estrutura-se em três níveis de poder: federal, estadual e municipal. A característica de uma federação talvez seja, no traço essencial, a autonomia de cada um desses entes. Embora a União tenha posição de maior abrangência, ela não é hierarquicamente superior. Autonomia significa um poder de autodeterminação dentro do ciclo pré-traçado pela Constituição, logo, os três níveis de Poder têm autonomia.

Um dos sentidos da ideia de autonomia é a titularidade de competências próprias, de competências que não dependam dos outros entes e por isso é que a Constituição define as competências da União, dos estados e dos municípios por diferentes critérios.

Pois bem. Chegamos aqui ao tópico da segurança pública, que a Constituição disciplina no art. 144, prevendo - como todos sabemos - o

**ACO 3427 MC-REF / BA**

seguinte:

"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:  
[...]."

E aí observaremos que os órgãos previstos na Constituição são: Polícia Federal - portanto, a polícia da União; Polícia Rodoviária Federal - igualmente polícia da União; Polícia Ferroviária Federal - que tanto quanto eu saiba não existe, ou tem papel puramente residual -; e, no âmbito dos estados, as polícias civis e militares.

Esse artigo cuida ainda, em seu § 8º, da guarda municipal. Aqui e ali se discute se a guarda municipal seria ou não órgão de segurança pública. Já falo sobre isso.

Desse modo, não há nenhuma dúvida de que a União tem papel relevante na segurança pública. Há duas polícias importantes na estrutura da Administração Pública direta: a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal.

Paralelamente a isso, foi criada, lá atrás, em 2004, Presidente - em novembro de 2004 -, portanto há 16 anos, a Força Nacional de Segurança Pública. É verdade que foi criada por decreto, porque não foi instituída como órgão próprio, nem com corpo de pessoal próprio. Ela se utiliza de corpo de pessoal requisitado de outros órgãos, mas, organicamente, existe uma Força Nacional, que já tem, inclusive, atuado em diferentes situações.

Essa Força Nacional, criada por decreto - que nunca foi questionado -, tem previsão em seu art. 4º com a seguinte dicção:

"A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado."

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Assim, prevê-se que órgãos distintos e próprios - tanto o governador quanto o Ministro de Estado - podem empregar a Força Nacional. Pode, um, solicitar; e outro solicitar também, porque quem tem o poder de dispor da Força Nacional é o Ministro da Justiça. Algum outro Ministro de Estado, em precisando, tem de solicitar a Força Nacional ao Ministro da Justiça.

Decido as questões, tal qual todos nós, independentemente de governos e, logo, pensando na importância que a Força Nacional pública possa ter para o País, para o Estado brasileiro de maneira geral.

A mim, parece-me que ela possa legitimamente atuar em duas situações diversas. Na primeira, mediante solicitação do governador do estado, e até celebração de convênio. O governador, em quadro de desarranjo, de insuficiência, ou de necessidade de auxílio, solicita à União o auxílio da Força Nacional. Essa é uma possibilidade. A mim me parece perfeitamente possível e compatível com a Constituição que, por exemplo, a Polícia Federal, que tem papel constitucional específico e muito importante, possa também solicitar o auxílio da Força Nacional.

Veja, Vossa Excelência, que o § 1º do art. 144 da Constituição Federal prevê o seguinte:

"§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária

**ACO 3427 MC-REF / BA**

e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União."

A União tem a Polícia Federal. Se a Polícia Federal necessitar de auxílio de uma Força e a força estadual não for capaz, não for suficiente, ou não quiser, a União depende, para o funcionamento de sua polícia, de pedido do governador do estado para poder mandar a Força Nacional?

Sinceramente, não acho que este seja o quadro constitucional. Acho que a Polícia Federal, e esse foi o caso, pode, se entender necessário, convocar ou solicitar ao Ministro da Justiça o auxílio da Força Nacional, senão a Polícia Federal fica, em determinadas operações, um sino sem badalo, porque a Polícia Federal não tem tropas.

Então a Polícia Federal tem que depender do governador do estado? E se o governador do estado não tiver mobilizado, ou se o governador do estado tiver um interesse político diverso, ou se o governador do estado não tiver interesse em desocupar uma invasão do Incra, que é um órgão federal, uma terra federal? Não há solução? Além disso, a União tem patrimônio próprio. Ela tem bens, serviços e instalações. Se, por acaso, a Polícia estadual, por qualquer razão, não der a segurança necessária aos bens, às instalações e aos serviços federais, o governo federal depende de pedir ao governador?

Com todas as vênias - e abstraindo de quem vá fazer, porque existe o Poder Judiciário para impedir qualquer tipo de abuso -, não acho que seja a melhor interpretação a que se firma no sentido de que, sobretudo a Polícia Federal, eventualmente a Polícia Rodoviária Federal, mas sobretudo a Polícia Federal, precise de autorização do estado se quiser utilizar a Força Nacional em uma operação sigilosa, por exemplo, de apreensão de drogas em estados em que se tenha fundado temor de que a polícia esteja cooptada.

Não posso fazer uma operação federal, utilizando a Polícia Federal e a Força Nacional? A União, então, é totalmente impotente em matéria de segurança pública? Ela dependerá sempre de autorização do governador, que pode ser de oposição, que pode ter outros interesses? Até o município

**ACO 3427 MC-REF / BA**

tem uma Guarda Municipal para proteger seus bens, serviços e instalações. O município não precisa pedir autorização do estado para proteger seus bens. Ele usa sua Guarda Municipal.

A União não tem condições de proteger os seus bens, serviços e instalações sem autorização do estado?

Peço todas as vênias aos eminentes Colegas que já votaram para entender diferentemente. Não é uma competência livre, Ministro Luiz Fux, é uma competência pautada pela Constituição e pelo Direito e, portanto, a Força Nacional não pode intervir livremente. Se for matéria de competência estadual, é claro que depende, sim, de autorização do governador. Não teria nenhuma dúvida, e penso até que, em qualquer caso, por deferência, deve-se comunicar ao governador. Porém, não creio que, para auxiliar a Polícia Federal, por convocação da Polícia Federal, seja necessária a autorização do governador. Nem acho que, para proteger bens federais, caso a autoridade competente avalie que as forças estaduais não são suficientes, também não se possa utilizar a Força Nacional.

É claro, há a alternativa da intervenção federal, mas essa é uma alternativa muito complexa e traumática. Eu mesmo vivi, quando era do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, situação que envolvia o estado do Espírito Santo, em que se entendeu pelo comprometimento de todas as forças políticas estaduais com o crime organizado. Ainda assim não se conseguiu a intervenção federal, porque a intervenção federal tem injunções políticas muito complicadas e traumáticas, e consequências, inclusive, de paralisação de discussão de determinadas matérias no processo legislativo. Logo, intervenção federal não é um produto facilmente disponível na prateleira.

Muitas vezes, é preciso que haja uma alternativa mais ágil para que a União possa cumprir sua missão, inclusive na repressão a determinados crimes, que não pode depender do governador do estado. O governador do estado pode ser oposição, pode não querer cooperar. E não será surpresa para ninguém descobrir que, em algumas partes do Brasil, a polícia é parte do problema, e não da solução. E, portanto, pode se



**ACO 3427 MC-REF / BA**

precisar de uma operação sem a polícia estadual. E aí a Polícia Federal fica sem poder contar com uma força auxiliar como a Força de Segurança Nacional. Sempre lembrando que, em qualquer hipótese, se estará sujeito a controle judicial, como estamos, aliás, fazendo aqui. Mas, neste caso, acho que estamos lidando com invasão, com violações de ordem pública, com homicídios, em espaço federal em que se considerou que a polícia estadual não deu proteção adequada e suficiente. E aí fica por isso mesmo? Ou é possível uma atuação institucional pela União, mediante solicitação da Polícia Federal, autorização do Ministro da Justiça e controle judicial? Não é a regra; é a exceção. Honesta e sinceramente, não vejo vedação constitucional a que, por convocação da Polícia Federal e autorização do Ministério da Justiça, o Ministro da Justiça autorize o envio da Força de Segurança Nacional em situações excepcionais.

Assim, peço todas as vênias ao Ministro Luiz Edson Fachin, por quem tenho carinho e admiração, como todos sabem, e entendo as motivações de seu voto. Também entendi as razões e preocupações do Ministro Alexandre de Moraes, por essa razão estou enfatizando que esta é a exceção, e não a regra. Mas acho que, como exceção, sim, deve ser admitida. Penso que estamos diante de uma exceção.

De modo que, peço todas as vênias ao Ministro Luiz Edson Fachin, para não ratificar a cautelar concedida.

É como voto.

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427 BAHIA****VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber:** 1. Senhor Presidente, submete-se ao referendo deste E. Plenário medida liminar concedida em **17.9.2020** pelo eminente Relator, Ministro Edson Fachin, pela qual determinado à União que retirasse *“dos Municípios de Prado e Mucuri, no prazo de até quarenta e oito horas, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020”*.

2. O autor da ação, **Estado da Bahia**, sustenta que a autorização para emprego da **Força Nacional de Segurança Pública - FNSP** em apoio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos Municípios de Prado e Mucuri, no Estado da Bahia, veiculada mediante a **Portaria nº 493/2020**, configura, porque não precedida de requisição do Estado, intervenção indevida e abusiva, destoante da ordem constitucional, do princípio federativo e da legalidade.

Alega que a convocação da Força Nacional de Segurança Pública, sem a solicitação do Governador do Estado, importa em *“invasão da União Federal no âmbito de competência constitucionalmente resguardado ao Estado da Bahia, além de se imiscuir em ações de segurança pública e cumprimento de ordem judicial, comprometendo o princípio federativo e deturpando a utilização da Força Nacional, que pressupõe a solidariedade interfederativa pela ação conjunta e coordenada com as Polícias dos Estados-membros, o que não ocorreu no caso concreto”*.

Refere, ainda, que *“não consta nos registros da Secretaria de Segurança Pública, das Delegacias locais e nem das companhias da Polícia Militar com atuação em Prado e Mucuri a ocorrência, no período de agosto, de qualquer conflito social, desestabilização da ordem, risco à segurança e à incolumidade pública, e nem a patrimônio público ou privado que fosse dotado de gravidade e justificasse medida tão excepcional”*.

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Observa que, além de não ter havido solicitação, o envio da FNSP sequer foi formalmente comunicado ao Estado da Bahia. Não bastasse, afirma que, tendo o Governador do Estado da Bahia enviado dois ofícios ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, este, *“desbordando de todos os marcos minimamente razoáveis de civilidade e decência interinstitucional, quedou-se absolutamente inerte, não se dignando a qualquer resposta, seja ela qual fosse, e nem dando acesso e conhecimento ao inteiro teor do referenciado processo administrativo”*.

Noticia que, segundo informações colhidas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado, o envio da FNSP ao Estado da Bahia teve como pano de fundo a concessão, em processo judicial, de medida liminar de reintegração de posse em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com autorização de uso de força policial, caso necessário, para cumprimento do respectivo mandado, tendo sido oficiados a Polícia Militar do Estado da Bahia e a Polícia Federal.

Aponta que, ao autorizar o emprego da FNSP por solicitação de Ministro de Estado, dispensada solicitação, adesão ou qualquer forma de participação do ente federado, o **art. 4º do Decreto nº 5.289/2004**, na redação que lhe foi conferida pelo **Decreto nº 7.957/2013**, se encontra em desconformidade com o **art. 5º da Lei nº 11.473/2007**, que prevê a necessária formalização de convênio com os Estados para mobilização da FNSP, e com o modelo federativo consagrado na Constituição da República, que não admite a intromissão de um ente nas questões de competência de outro.

Suscita a **inconstitucionalidade material do art. 4º do Decreto nº 5.289/2004**, na redação que lhe foi dada pelo **Decreto nº 7.957/2013**. Indigita afronta aos **arts. 25, § 1º, 34, III, e 144 da Constituição da República** e assevera vulnerados o princípio federativo, a moralidade pública e o patrimônio público.

O **pedido de liminar** é para que se determine à União que *“retire, imediatamente, em 24 horas contadas da intimação da decisão, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em*

**ACO 3427 MC-REF / BA**

*virtude da Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública”.*

No **mérito**, requer a procedência da ação para **(a)** declarar a nulidade parcial do Decreto nº 5.289/2004, ante a inconstitucionalidade da expressão “*Ministro de Estado*”, constante do seu art. 4º, com a redação dada pelo Decreto nº 7957/2013; **(b)** declarar a nulidade da Portaria nº 493/2020, quer por inconstitucionalidade, quer por ilegalidade; **(c)** condenar a União na obrigação de fazer consistente em retirar todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública encaminhado para os Municípios de Prado e Mucuri, com esteio na Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública; **(d)** condenar a União na obrigação de se abster de promover o emprego da Força Nacional de Segurança Pública em qualquer parte do território do Estado da Bahia sem formal e expressa solicitação do Governador do Estado da Bahia; e **(e)** determinar à União que traga aos autos a íntegra dos autos do Processo Administrativo nº 08001.003191/2020-15.

3. Em **21.9.2020**, às 19h43, a União interpôs agravo contra a decisão concessiva da tutela provisória de urgência. No arrazoado, reputa ausente o *fumus boni juris*, diante da efetiva presença de graves tensões e conflitos sociais na região, com confrontos físicos e agressões armadas. Registra que o envio da FNSP ao Estado da Bahia atendeu a pedido de apoio formalizado pela Presidência do INCRA, motivado por quadro de violência contra assentados do INCRA na região, e que a ação de modo algum repercute na autonomia do ente federado e no princípio federativo.

No que se refere à alegada ausência de comunicação formal ao Estado autor, afirma ter havido “*sucessivas comunicações dos conflitos ocorridos na região à Casa Militar do Estado da Bahia entre os anos de 2019 e de 2020*”. Aponta omissa, ainda, a narrativa apresentada na petição inicial, quanto à ciência da Polícia Militar acerca das tensões e conflitos agrários na região.

Pontua que “*o art. 4º, § 1º, do Decreto 5.289/2004, que regulamenta o programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança*

**ACO 3427 MC-REF / BA**

*Pública - FNSP, com redação dada pelo Decreto 7.957/2013, permite o seu emprego em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador do Estado e do Distrito Federal ou de Ministro de Estado, cabendo ao Ministro da Justiça a determinação”.*

Refere aplicável ao caso concreto o entendimento fixado em parecer da Consultoria jurídica do Ministério da Justiça e Segurança Pública no sentido de que a intervenção da FNSP pode ser requerida por Ministro de Estado, desde que sua atuação esteja adstrita a interesses ou bens federais.

Sustenta configurada, *in casu*, hipótese de emprego legítimo da FNSP e aventa que a tese defendida na exordial obsta a atuação da FNSP mesmo nas hipóteses em que presente interesse preponderante ou exclusivamente federal, sob pena de lesão à autonomia do próprio ente federal.

Alude à ausência do *periculum in mora* diante da atuação coordenada da FNSP com a Polícia Federal, priorizando-se o diálogo entre as partes envolvidas em detrimento do emprego da força. Notícia ter havido redução das tensões após a chegada da FNSP e que a sua retirada “*poderá abrir caminho para novas escaladas do uso da violência para obstruir que o INCRA regularize a situação de assentados expulsos de seus lotes, para que para novas escaladas do uso da violência para obstruir que o INCRA regularize a situação de assentados expulsos de seus lotes*”, a caracterizar *periculum in mora* inverso.

Pugna pela reconsideração da decisão agravada para que seja indeferida a tutela provisória de urgência anteriormente concedida ou, sucessivamente, seja revogada a decisão agravada pelo colegiado.

Junta aos autos documentos comprovando o atendimento do comando decisório.

**4. Assento**, inicialmente, a **competência originária desta Suprema Corte** para o julgamento do feito, uma vez que veicula situação de típico conflito federativo, a atrair a incidência do **art. 102, I, f, da Constituição Federal**.

Litiga o Estado da Bahia com a União buscando, ao que se deflui da

**ACO 3427 MC-REF / BA**

inicial, a retirada dos contingentes da Força Nacional de Segurança Pública enviados para municípios baianos em hipótese que, na compreensão do autor, não se amolda aos permissivos legais e constitucionais, notadamente aqueles concernentes à estruturação do pacto federativo brasileiro.

Já decidiu esta Suprema Corte, nas palavras de seu ilustre Ministro decano, que *“a Constituição da República confere ao STF a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, f), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação.”* (ACO 1048-QO, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31.10.2007).

Evidenciada na hipótese situação conflituosa a envolver a delimitação dos espaços de competência da União e de Estado, com potencial capaz de quebrar o necessário equilíbrio harmonioso, justifica-se a competência deste Supremo Tribunal para apreciação do feito.

**5. Pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020**, o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública autorizou o emprego da **Força Nacional de Segurança Pública – FNSP** em apoio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em Municípios no Estado da Bahia, e sob a coordenação da Polícia Federal.

A **Força Nacional de Segurança Pública, em nosso país**, inspirada no modelo das forças de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas, foi estabelecida pelo **Decreto nº 5.289/2004** como um **programa de cooperação federativa** desenvolvido no âmbito do **Fundo Nacional de**

**ACO 3427 MC-REF / BA**

**Segurança Pública** instituído pela **Lei nº 10.201/2001**, aberto à **adesão voluntária** dos Estados.

O emprego da Força Nacional de Segurança Pública, em qualquer parte do território nacional, a teor do **art. 4º** de seu **Decreto instituidor**, na **redação original**, estava a depender de **solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal**. Tal dispositivo teve sua redação alterada pelo **Decreto nº 7.957/2013**, para acrescentar a **solicitação de Ministro de Estado** entre as hipóteses autorizadoras do acionamento da Força Nacional de Segurança Pública. Confira-se:

Redação original

**“Art. 4º. A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal.”**

Redação dada pelo Decreto nº 7.957, de 2013

**“Art. 4º. A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado.”**

Já o marco legal da cooperação federativa em matéria de segurança pública é conformado pela **Lei nº 11.473/2007**, cujo **art. 1º** dispõe que *“a União poderá firmar **convênio** com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”*. Já o seu **art. 2º, parágrafo único**, dispõe que *“as **atividades de cooperação federativa** têm caráter **consensual** e serão desenvolvidas sob a **coordenação conjunta da União e do Ente conveniente**”* (destaquei).

Nessas condições, e diante da **autonomia** dos entes federados na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, consagrada no **art. 18 da Constituição da República**, entendo, em juízo de delibação, que não se sustenta a mobilização da Força Nacional de

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Segurança Pública unilateralmente pela União, enquanto atentatória aos princípios norteadores do pacto federativo instituidor da República brasileira e divorciada do marco legal correspondente, que não prescinde da convergência volitiva do ente federativo conveniente.

Formada por **integrantes das forças de segurança dos próprios Estados participantes do programa** e com objetivos e limites de atuação bem definidos, não se insere entre as atribuições da Força Nacional de Segurança Pública, que **não é uma tropa federal**, atuar na proteção de interesses e bens titularizados pela União, estranho à sua finalidade o emprego como se *longa manus* da **Polícia Federal** fosse.

Tratando-se de **instrumento de cooperação federativa**, o emprego legítimo da FNSP há de ostentar **caráter consensual**, afastando atuação com feição interventiva.

Assim, ainda que formalmente admissível, o emprego da Força Nacional de Segurança Pública, em qualquer parte do território nacional, por iniciativa de Ministro de Estado, entendo que não dispensa a anuência do respectivo Estado ou do Distrito Federal.

Essa exegese foi empreendida pelo Ministro de Estado da Justiça ao editar a **Portaria nº 3.383/2013**, que regulamenta a composição do efetivo, o treinamento, **a atuação**, as obrigações e as normas de conduta da Força Nacional de Segurança Pública, e cujo **art. 11, caput**, tem o seguinte teor:

“A FNSP poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal **ou de Ministro de Estado, desde que vigente o convênio de cooperação federativa com o ente federado onde ocorrerá a operação.**”  
(destaquei)

Além disso, a FNSP atua, ordinariamente, sempre em conjunto com os órgãos estaduais de segurança pública (**art. 10, caput, da Portaria MJ nº 3.383/2013**). E mesmo na hipótese em que permitida, em caráter excepcional, a atuação isolada da FNSP somente se legitima, na forma do **art. 10, § 2º, da Portaria MJ nº 3.383/2013**, quando “*preservada a*



**ACO 3427 MC-REF / BA**

*coordenação conjunta”.*

Dessa forma, ainda quando autorizada a convocação da FNSP mediante solicitação de Ministro de Estado, não se mostra dispensável a vigência do convênio de cooperação federativa com o ente federado onde ocorrerá a operação, dependente, assim, da convergência das vontades da União e do ente federado correspondente.

Com efeito, mesmo que apresentando relevantes aspectos distintivos em relação àquele delineado na petição inicial, o quadro fático descrito pela União no agravo interposto tampouco ampara o emprego da Força Nacional de Segurança Pública no caso em apreço, ausente o pressuposto legitimador concernente à **atuação necessariamente consensual** da Força.

Por essas razões, em juízo de delibação, repito, entendo que a Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, por não atender, na sua edição, as exigências constitucionais (**princípio federativo e autonomia dos entes federados**) e legais (limites da Lei nº 11.473/2007) para o emprego legítimo da Força Nacional de Segurança Pública, parece configurar intervenção da União no Estado da Bahia sem observância do procedimento próprio às hipóteses do **art. 34 da Constituição Federal**, em medida incompatível com a garantia do **devido processo legal** (art. 5º, LIV, da CF).

**Ante o exposto**, presentes o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, referendo a medida liminar concedida pelo eminente Ministro Relator.

**É o voto.**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, Senhores Ministros, meus cumprimentos especiais a cada um na pessoa do Ministro Fachin; Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Doutor Humberto, Senhor Advogado-Geral da União, Doutor Levi. Agradeço também as sustentações orais, que nos trazem achegas tão importantes.

Estou, Senhor Presidente, em que este é um tema, como foi enfatizado pelo Ministro-Relator e também pelos Ministros que já votaram antes de mim, especialmente no voto do Ministro Alexandre de Moraes, parece-me trazer um tema da maior importância.

Nesses quase trinta e dois anos de vigência da Constituição de 1988, acho que andamos bem em termos de República e dos princípios da República. Porém, não acho a mesma coisa em relação à federação brasileira. Há um *deficit* federativo ainda no Brasil, e sempre que se cogita de federação, há uma expansão da União, das competências da União, das atuações da União em detrimento do desempenho democrático, federativo. Quer dizer, quando um ente federado atua no exercício das suas competências, nós temos a democracia sendo exercida sob o fluxo da pluralidade. Cada estado brasileiro corresponde a uma realidade muito diferente. Por isso a importância da federação no Brasil e, portanto, a enorme importância de lutarmos por uma federação cada vez mais forte.

Publicado sem revisão Art. 95 do RISTF

No início da República federativa, lembro-me, Senhor Presidente, o dito de Rui Barbosa: "Num país naturalmente federativo, como o nosso" - dizia Rui - "no sentido de que as próprias condições naturais do Brasil indicam a federação". Exatamente porque a realidade do Amazonas e para a qual se exerce o poder no Amazonas é bem diferente do que se tem no Sul do Brasil ou no Nordeste ou no Sudeste.

Por isso acho que a ênfase da federação precisa ser dada cada vez mais e que documentos, normas e comportamentos como os que se têm nesta ação falam exatamente sobre esse tema, daí o que me parece ser uma importância proeminente desta ação.

Também faria, neste primeiro momento, o que já foi enfatizado e que eu trago no voto de que farei juntada. A Força Nacional de Segurança, como já foi muito realçado aqui nos votos do Ministro Fachin e do Ministro Alexandre, especialmente, agora com a Ministra Rosa Weber, não é órgão, não é uma polícia, é um programa de composição federativa. Não se tem um órgão composto de pessoas que sejam uma força própria, até porque a Constituição não prevê esse instrumento, não prevê esse órgão. Então, neste caso, é um programa que se leva a efeito por meio de convênio que preserva as competências federativas autônomas, nos termos do art. 18, da Constituição, da União, estados, Distrito Federal e municípios, todos autônomos - igualmente autônomos -, porque a igualdade

federativa impõe que não haja hierarquia ou sobreposição de uma competência própria, específica de cada entidade sobre outra.

Acho também que a Força Nacional de Segurança não é um coringa jurídico para projetos ou desempenhos policiais antifederativos. Não se pode dar um tratamento, nem acho que isso seja a tônica de qualquer pronunciamento ou interpretação nem de juízes, nem nossos, nem de alguém que pense a federação. Mas é certo - é bom chamar a atenção - que a Força Nacional de Segurança Pública não pode ser utilizada senão em circunstâncias muito específicas. Ela é formada por integrantes que são requisitados das forças estaduais.

Nesse sentido, portanto, tenho para mim que qualquer intervenção fora dos limites da competência específica de cada uma das entidades, União e estados, sem que, nos termos da portaria específica e do decreto, especialmente do decreto inicial que dispõe sobre essa Força, se tenha de cumprir, o que se tem realmente é uma intervenção imprópria, que o Ministro Alexandre chamou de uma intervenção branca. Acho que é uma intervenção imprópria, uma inadequação federativa que faz com que o governador seja surpreendido, no espaço territorial, pela presença de um conjunto de pessoas atuando, ainda que sob o influxo do que o Advogado-Geral da União tanto enfatizou, para a defesa de bens e serviços da própria União. Mas para isso somos uma federação, ou seja, uma composição de interesses para o cumprimento do interesse público, e não a colisão

permanente de interesses.

Por isso mesmo, com todas as vênias ao Ministro Roberto Barroso, que sempre expõe com tanta tranquilidade, com tanta ênfase, os argumentos que fizeram, neste caso, com que ele contrastasse os argumentos e a conclusão do Ministro-Relator, tenho para mim que, primeiro, não é a União que depende dos estados e que precisa dos estados. A Polícia Federal tem 10 mil pessoas integrando a sua composição, a Polícia Rodoviária Federal tem outro tanto. Portanto, essa Força Nacional de Segurança é utilizada normalmente por definição e por solicitação dos governadores, como é frequente, exatamente porque são os estados que mais dependem. E, como lembrou o Ministro Alexandre de Moraes, quando de sua passagem no Ministério da Justiça, no caso do Rio especificamente, havia ali uma combinação de interesses que levava a esta atuação, exatamente em benefício do princípio federativo e em cumprimento, em concretude a este princípio.

Como disse, portanto, Senhor Presidente, estou fazendo juntada de um voto, mas, com todas as vênias do Ministro Roberto Barroso, voto no sentido de referendar a liminar que foi deferida pelo Ministro Edson Fachin exatamente pelos argumentos que aqui exponho e que já foram enfatizados pelos que me antecederam.

E acho que esta importância da decisão que se vier a tomar é

Publicado sem revisão Art. 95 do RISTF

exatamente no sentido de se sinalizar por uma federação cada vez mais forte e que depende institucionalmente que as diferentes instâncias federativas conversem, combinem, solicitem e atendam para o bem do interesse público, para a concretização do interesse público, independente sim de cores, de ideologias, enfim, de opções políticas, mas a determinação constitucional é no sentido do cumprimento do que for necessário para a garantia da segurança pública, sempre nos termos da Constituição. E a Força Nacional de Segurança só pode ser usada como um programa, mediante convênio, exatamente para essa finalidade.

Essa é a razão pela qual, como disse, com todas as vênias do Ministro Roberto Barroso, voto no sentido de referendar a liminar deferida, Senhor Presidente.

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):**

1. Ação civil pública ajuizada pela Bahia, em 16.9.2020, contra a União buscando fosse retirado *“todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em virtude da Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública”*.

2. Relata o autor que *“tomou ciência da Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020, que autorizou o emprego da Força Nacional de Segurança Pública nos Municípios de Prado e Mucuri, para suposto apoio a ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pelo período de 30 dias a partir de 3 de setembro de 2020”* (fl. 4, e-doc. 1).

Informa ter apurado que *“a Força Nacional chegou ao Município de Prado em 2 de setembro, com efetivo de 100 integrantes, a fim de dar apoio ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nos assentamentos Jacy Rocha e Rosinha Prado no cumprimento de um mandado de reintegração de posse deferido nos autos da Ação de Reintegração de Posse ajuizada pela própria autarquia federal, tombada sob o nº 1002617-02.2020.401.3300”* (fl. 6, e-doc. 1).

Conclui que *“a Portaria nº 493/2020 foi editada com o único objetivo de mobilizar a Força Nacional para intervir na segurança pública no Estado da Bahia apenas e tão só para viabilizar o cumprimento de decisão judicial em reintegração de posse ajuizada pelo INCRA sem que sequer fosse mobilizada ou requisita a ação da Polícia Militar no acompanhamento da diligência”* (fl. 9, e-doc. 1).

Explica não ter havido *“solicitação do Governador do Estado ao Ministro da Justiça e Segurança Pública”* e enfatiza que, *“quando editada a portaria, sequer havia ciência da ordem judicial, não sendo o Estado da Bahia nem consultado e nem comunicado quanto à remessa da Força Nacional de Segurança Pública* (fl. 9, e-doc. 1).

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

Anota não ter havido “qualquer conflito ou animosidade envolvendo o cumprimento da decisão judicial” e pondera que o deslocamento da Força Nacional de Segurança Pública “mais representou uma excursão ou um passeio por Prado do que, efetivamente, uma operação de segurança pública” (fl. 10, e-doc. 1).

Noticia que “o Decreto nº 7957/2013 alterou o art. 4º para prever a possibilidade de emprego da Força Nacional de Segurança Pública por solicitação de Ministro de Estado, ignorando por completo a indeclinável ausência de hierarquia entre União e Estados” (fl. 15, e-doc. 1).

Assevera que “o art. 4º do Decreto nº 5289/2004, com redação dada pelo Decreto nº 7957/2013, é materialmente inconstitucional na parte que prevê a possibilidade de emprego da Força Nacional por solicitação de Ministro de Estado, sem qualquer adesão ou solicitação de Governador do Estado” (fl. 16, e-doc. 1).

Afirma que “a Força Nacional de Segurança Pública [teria sido] empregada muito mais em atividades lúdicas e supostamente educativas do que na sua destinação precípua, até porque inexistente qualquer conflito na área, como se depreende do processo judicial acostado, gerando uma despesa pública significativa com o deslocamento e manutenção de 100 integrantes em manifesto desvio de finalidade” (fl. 17, e-doc. 1).

Alega estar presente o perigo da demora ante a “necessidade de que seja evitada a continuidade, consolidação e exaurimento da situação inconstitucional e ilegal, bem como a consumação do agravamento do dano ao patrimônio público e ao erário, pois a previsão é de que a operação dure 30 dias” (fl. 19, e-doc. 1).

Requer “tutela de urgência no sentido de determinar à União que retire, imediatamente, em 24 horas contadas da intimação da decisão, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em virtude da Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública” (fl. 20, e-doc. 1).

Pede seja julgada procedente a ação para:

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF



*“a) declarar a nulidade parcial do Decreto nº 5289/2004 pela inconstitucionalidade da expressão Ministro de Estado, constante do seu art. 4º, com a redação dada pelo Decreto nº 7957/2013;*

*b) declarar a nulidade da Portaria nº 493/2020, quer por inconstitucionalidade, quer por ilegalidade;*

*c) condenar a União na obrigação de fazer consistente em retirar todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em virtude da Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;*

*d) condenar a União na obrigação de se abster de promover o emprego da Força Nacional de Segurança Pública em qualquer parte do território do Estado da Bahia sem que haja formal e expressa solicitação do Governador do Estado da Bahia” (fl. 20, e-doc. 1).*

**3.** Em 17.9.2020, o Ministro Edson Fachin, Relator, deferiu, *“em parte o pedido de liminar ad referendum, determinando à União que retire dos Municípios de Prado e Mucuri, no prazo de até quarenta e oito horas, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020”*.

Estes os fundamentos da decisão cautelar:

*“A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem se consolidado ao redor da forte carga argumentativa do princípio da autonomia dos Estados. A definição dos contornos de um federalismo cooperativo pressupõe que os entes federados sejam permanentemente protegidos contra eventuais tendências expansivas dos demais.*

*Durante o julgamento da ADI 6.343/DF, para a qual restei redator do acórdão, pude assentar as premissas que guiam meu raciocínio na matéria: “A expressão democrática do federalismo realiza-se pela estrita adesão às regras constitucionais e, em especial, aos direitos e garantias fundamentais. O federalismo de fato promove maior profusão de normas, mas seja qual for o nível de governo que as promova têm sempre a mesma razão de existir: a concretização ampla dos direitos e liberdades fundamentais.”*

*É suficientemente plausível que a norma inscrita no art. 4º do Decreto 5.289/2004, naquilo em que dispensa a anuência do Governador de Estado no emprego da Força Nacional, viole o princípio da autonomia estadual. O espaço de autorização legal para operações desta natureza, disciplinado pela Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007,*

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

*está afetado à figura de um convênio. Parece ser, portanto, necessária, uma concorrência de vontades para que não se exceda o limite constitucional de proteção do ente federado, na forma do art. 1º da referida Lei: “Art. 1º A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.”*

*Uma vez que se afigura, no seio da presente ação, a possibilidade violação deste conjunto normativo, reúnem-se os requisitos de plausibilidade da demanda autorizadores do deferimento da tutela provisória.*

*De igual modo, constato a existência do periculum in mora, entendido como o risco de que a demora da decisão acarrete perda irreparável aos direitos nela discutidos.*

*Há que se levar em conta a gravidade das alegações. Os enormes riscos para a estabilidade do pacto federativo são ainda acrescidos das circunstâncias materiais da ação, isto é, o exercício dos poderes inerentes à segurança pública e o possível uso da violência.*

*Cumpra lembrar ainda, na esteira das cautelares deferidas na ADPF 635/RJ e na ADPF 709/DF, que o quadro geral de pandemia da COVID-19 exige que a mobilização de contingentes de segurança seja sensivelmente restrita e acompanhada sempre de protocolos sanitários”.*

4. Este Supremo Tribunal assentou ser necessário examinar os aspectos políticos e institucionais da lide para aferir se há, na questão judicializada, conflito real ou potencial apto a abalar o equilíbrio da federação, fragilizando a harmonia nas relações estatuídas entre os componentes.

Esses os elementos balizadores da fixação da competência originária estabelecida na al. f do inc. I do art. 102 da Constituição da República, a qual se configura na presente ação.

Houve determinação de agente público federal de desempenho de programa de atuação no espaço da entidade federada sem o atendimento do requisito inicial de respeito à autonomia de cada qual das pessoas estatais.

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

No caso, descreve-se que agente da União teria determinado a presença de agentes federais de segurança no espaço territorial da Bahia.

5. Na espécie, a Força Nacional de Segurança Pública foi deslocada para os Municípios de Prado/BA e de Mucuri/BA por determinação exclusiva do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública para ali permanecer pelo período de trinta dias a contar de 2 de setembro de 2020.

O autor da presente ação informa não ter havido solicitação do Governador nesse sentido.

6. Tem-se na Portaria n. 493 de 1º.9.2020 do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública:

*“O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da CRFB, e tendo em vista a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, o Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, e a Portaria MJSP nº 3.383, de 24 de outubro de 2013, e o contido no Processo Administrativo nº 08001.003191/2020-15, resolve:*

*Art. 1º Autorizar o emprego da Força Nacional de Segurança Pública em apoio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA nos Municípios de Prado e de Mucuri, no Estado da Bahia, nas atividades e nos serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em caráter episódico e planejado, pelo período de 30 (trinta) dias, a contar de 3 de setembro de 2020 a 2 de outubro de 2020.*

*Art. 2º A operação terá o apoio logístico do órgão demandante, que deverá dispor da infraestrutura necessária à Força Nacional de Segurança Pública.*

*Art. 3º O contingente a ser disponibilizado obedecerá ao planejamento definido pela Coordenação-Geral de Planejamento e Operações da Força Nacional da Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública.*

*Art. 4º O emprego da Força Nacional de Segurança Pública de que trata esta Portaria ocorrerá em articulação com os órgãos de*

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

*segurança pública, sob a coordenação da Polícia Federal.*

*Art. 5º O prazo do apoio prestado pela Força Nacional de Segurança Pública poderá ser prorrogado, se necessário, conforme o inciso I do § 3º do art. 4º do Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004.*

*Art. 6º Caso a renovação não seja solicitada pelo órgão apoiado, tempestivamente, o efetivo será retirado imediatamente após o vencimento desta Portaria.*

*Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação”.*

7. Na Lei n. 11.473/2007 se dispõe sobre cooperação federativa em matéria de segurança pública e em seu art. 1º se estabelece que “a União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Tem-se no art. 2º daquele diploma legal:

*“ A cooperação federativa de que trata o art. 1º desta Lei, para os fins nela dispostos, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.*

*Parágrafo único. As atividades de cooperação federativa têm caráter consensual e serão desenvolvidas sob a coordenação conjunta da União e do Ente conveniente”.*

No Decreto n. 5.289/2004 se disciplina sobre a *“organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública”*, em cujo art. 4º se dispõe:

*“Art. 4º - A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal”.*

O Decreto n. 7.957/2013 alterou o art. 4º do Decreto n. 5.289/2004, no qual se passou a estabelecer:

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

*“Art. 4º - A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado”.*

8. A forma federativa de Estado adotada no Brasil é descrita constitucionalmente de modo a evitar colisão entre as competências atribuídas a cada qual dos entes federados.

A distribuição de competências é o coração da federação, como acentuado no início da República pelo então Ministro da Justiça do governo provisório, Campos Salles.

E assim é porque no mesmo espaço territorial incidindo mais de uma ordem jurídica a única possibilidade de convivência federativa, no pluralismo horizontal, é exatamente respeitando-se o modelo de repartição de competências adotado.

No art. 1º da Constituição do Brasil se define a forma federativa de Estado e em seu art. 18 se tem a característica específica e garantidora do modelo acolhido:

*“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.*

A autonomia é definida pelo espaço de competência primária e prioritária de cada qual das entidades federadas. Daí por que a outorga de competência de cada ente delimita o modelo federativo adotado, podendo-se ter maior ou menor descentralização do poder. Estados federais há, como o norte-americano (apenas para se mencionar um clássico modelo federativo), nos quais competência legislativa é conferida aos entes no seu modelo penal e processual penal, por exemplo, do que decorrem estruturas distintas entre os entes da Federação.

No figurino acolhido no Brasil, as competências exclusivas e privativas, as concorrentes e as comuns são constitucionalmente definidas

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

para assegurar a autonomia governamental e administrativa da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Tão imprescindível é o respeito às normas constitucionais de repartição de competências que sequer o constituinte reformador pode apresentar proposta de emenda “tendente a abolir” a forma federativa de Estado (inc. I do § 4º do art. 60 da Constituição), podendo a atuação contrária à atuação dos poderes dos entes estaduais configurar crime de responsabilidade do Presidente da República (inc. II do art. 85 da Constituição).

9. A segurança pública é constitucionalmente conferida ao Estado e à sociedade. Estruturam-se os órgãos de segurança pública nos termos do art. 144, restringindo-se a atuação das polícias federais às áreas de competência da União e do Distrito Federal.

Os Estados da Federação organizam suas polícias civis, militares e bombeiros, também conforme os princípios constitucionais mas no espaço de sua autonomia.

A força nacional de segurança atua *a)* como programa específico de ação para suporte das polícias; *b)* mediante convênio firmado entre o ente federal e o estadual pelo qual se resguarda a autonomia federativa; e *c)* em casos específicos de competência da União.

Força Nacional de Segurança não é coringa jurídico para projetos ou desempenhos policiais ou policiaescos antifederativos.

Por isso a sua composição se dá com profissionais que compõem as forças policiais estaduais (civis, militares e bombeiros), por convênio da União com os entes estaduais.

Note-se que o convênio pressupõe desempenho da escolha livre do ente federado, não podendo ele ser obrigado a aceitar fazer parte daquela Força nem pode ela ser utilizada sem que o agente político estadual solicite ou aquiesça com a sua presença no Estado.

Publicado sem revisão Art.95 do RISTF

10. O que se põe em discussão nesta ação é se restringe a autonomia do ente estadual – e, paralelamente, expande a do ente federal – a atuação da União pelo uso da Força Nacional de Segurança Pública em território de determinado Estado sem que tenha havido a solicitação do Governador ou a sua aquiescência e sem que se tenha situação de cuidado constitucional de responsabilidade da União e em suporte a suas forças atuando para resolver o conflito ou evitá-lo ou impedir a sua ocorrência.

11. O pleito da Bahia atendido em liminar sujeita a esse *referendum* é exatamente no sentido de que a dispensa de anuência do Governador no emprego da Força Nacional afronta a autonomia estadual.

Tenho que qualquer intervenção fora dos limites da competência específica de cada uma das entidades, União e Estados, o que se tem realmente é uma intervenção imprópria, uma inadequação federativa que faz com que o governador seja surpreendido, no espaço territorial, pela presença de um conjunto de pessoas atuando para a defesa de bens e serviços da própria União.

A Força Nacional de Segurança é utilizada por definição e por solicitação dos governadores e só pode ser usada como um programa, mediante convênio, exatamente para a concretização do interesse público e para a garantia da segurança pública.

**Voto no sentido de referendar a medida cautelar deferida.**

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, as eminentes Ministras que compõem esta Corte, também meus ilustres Pares, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, os advogados presentes, especialmente o Advogado-Geral da União, as senhoras e senhores servidores e todos aqueles que nos assistem.

Eu trago um voto técnico que, *data venia* do substancioso voto agora pronunciado pelo Ministro Roberto Barroso, vai ao encontro daquilo que explicitou o Ministro Edson Fachin e no que foi complementado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Ao votar, teço várias considerações sobre os tópicos que foram ventilados nos vários votos, mas eu gostaria de me afastar um pouco daquilo que escrevi e dizer que a intervenção da União nos estados sempre representou uma espécie de *punctum dolens* das nossas instituições republicanas. Durante a República Velha, que durou de 1891 até a Revolução de 30, era muito comum a intervenção da União nos estados por razões políticas, naquilo que ficou convencionado de se chamar de República do Café com Leite, em que os governadores de São Paulo e de Minas Gerais se revezavam. Com a Revolução de 30, a situação não melhorou, porque os revolucionários ou a Junta Governativa, de 30 até a Constituição de 34, sempre intervieram de forma absolutamente discricionária nos estados. Com a Constituição de 34 - a efêmera Constituição de 34 que durou até 1937, e que foi certamente motivada, eis que surgiu no cenário político graças aos revolucionários de São Paulo de 1932 - houve, digamos assim, um certo alívio nessa patologia institucional.

Mas, depois da República Velha, comandada por Getúlio Vargas de 37 a 45, novamente os Estados foram praticamente governados por



**ACO 3427 MC-REF / BA**

interventores federais. Essa situação melhorou um pouco com a Constituição de 46, mas foi abruptamente coarctada com o movimento golpista de 1964.

De 64 a 88, embora não houvesse intervenções formais nos estados, a verdade é que havia certa intervenção de fato. Os governadores eram nomeados indiretamente; as capitais, os municípios de interesses da segurança nacional, de interesse turístico, as estâncias hidrominerais eram governados por prefeitos nomeados. Essa situação só se resolveu com a Constituição Cidadã de 1988, quando os constituintes, de forma minuciosa, estabeleceram - e de forma taxativa - as hipóteses de intervenção da União nos estados e dos estados na União, preservando, homenageando o princípio federativo revigorado nesta Carta Magna sob a qual nós nos encontramos atualmente.

E essa magna incumbência foi deferida, em caráter exclusivo, ao Presidente da República. Não só ao Presidente - que age, sim, discricionariamente, nas emergências que consubstanciam a intervenção federal, sobretudo a garantia da ordem dos estados -, mas essa discricionariedade atribuída ao Presidente da República, como bem salientado pelo Ministro Alexandre de Moraes, passa pelo crivo do Congresso Nacional.

Vejam Vossas Excelências, eminentes Colegas, a gravidade da intervenção da União nos estados, de uma intervenção armada. É que nós estamos acostumados, hoje, tão acostumados, tanto no cenário internacional, como no cenário nacional, por intentonas, por incursões de natureza bélica, que nós, às vezes, desprezamos a importância desse fenômeno realmente grave que acontece nos dias atuais.

Eu não posso imaginar, *data venia*, que um agente político demissível *ad nutum*, como é um Ministro de Estado, mero auxiliar do Presidente da República, como consta da Constituição Federal, possa desencadear uma operação de tal gravidade, passando por cima de um governador eleito e da autonomia constitucionalmente garantida aos entes federados, sobretudo nessa delicadíssima área que é da Segurança Pública.

E não posso imaginar, Senhor Presidente, que a União possa, *manu*

**ACO 3427 MC-REF / BA**

*militari*, defender os seus interesses. Se ela tiver algum interesse a defender, deve buscar a proteção - como também já foi dito por uma oradora que me precedeu - desse interesse ou desse direito via Poder Judiciário, que, inclusive, pode agir rapidamente, cautelarmente, dada uma situação de urgência.

A intervenção de uma Força Federal, seja ela das tradicionais Forças Armadas ou da Polícia Federal, a partir de uma determinação de um Ministro de Estado, absolutamente não me parece possível. Pontualmente, em situações localizadas, se a União tiver um interesse lesado, ela que bata às portas do Poder Judiciário e obtenha exatamente o auxílio da Força, como só pode acontecer no Estado Democrático.

Então, Senhor Presidente, eminentes Ministros, com essas singelíssimas observações, mas sublinhando a gravidade desta situação que se delineia, eu peço vênica para acompanhar integralmente o eminente Ministro Edson Fachin, louvando o precioso voto que traz à consideração do Plenário, para ratificar a liminar tal como foi expedida por Sua Excelência.

É como voto.

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

**VOTO**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de ação cível originária ajuizada pelo Estado da Bahia em face da União Federal, com o escopo de remover de seu território o contingente da Força Nacional de Segurança Pública, mobilizado nas cidades de Prado e Mucuri/BA. Para além da concessão da medida liminar, o referido Estado postula também a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 4º do Decreto 5.289/2004. Confira-se:

“[...]

55. Ante o exposto, requer o Estado da Bahia a V. Ex<sup>a</sup>. que se dignem a, em ato de justeza e sapiência, conceder, liminarmente, inaudita altera parte, tutela de urgência no sentido de determinar à União que retire, imediatamente, em 24 horas contadas da intimação da decisão, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em virtude da Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

[...]

56. Ante o exposto, requer o Estado da Bahia a VV. EE. que se dignem a julgar procedentes os pedidos formulados para, confirmando a tutela provisória requerida e deferida, se for o caso:

a) declarar a nulidade parcial do Decreto nº 5289/2004 pela inconstitucionalidade da expressão Ministro de Estado, constante do seu art. 4º, com a redação dada pelo Decreto nº 7957/2013;

b) declarar a nulidade da Portaria nº 493/2020, quer por inconstitucionalidade, quer por ilegalidade;

c) condenar a União na obrigação de fazer consistente em retirar todo o contingente da Força Nacional de Segurança

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Pública, encaminhado para Prado e Mucuri em virtude da Portaria nº 493/2020, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;

d) condenar a União na obrigação de se abster de promover o emprego da Força Nacional de Segurança Pública em qualquer parte do território do Estado da Bahia sem que haja formal e expressa solicitação do Governador do Estado da Bahia” (e-doc. 1 – fls. 20/21).

Os argumentos centrais trazidos à colação são os seguintes: (i) o litígio em questão envolve conflito federativo, instaurado a partir da Portaria 493/2020 que autoriza “o emprego da Força Nacional de Segurança Pública - FNSP, em apoio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos Municípios de Prado e Mucuri, no Estado da Bahia”; (ii) o mosaico fático não aponta qualquer indício de conflito social, desestabilização institucional ou riscos de outra natureza que justificassem tais medidas; (iii) mostra-se necessária a anuência do Governador de Estado para a mobilização da Força Nacional em situações diversas daquelas que autorizam a intervenção federal.

Sustenta, por fim, que colheu informações acerca do cumprimento de mandado de reintegração de posse deferido nos autos da Ação Possessória ajuizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), referente aos assentamentos Jacy Rocha e Rosinha Prado. Diante de tais fatos, a Força Nacional foi mobilizada para intervir na segurança pública do Estado da Bahia, em detrimento da requisição prévia da Polícia Militar, de forma não apenas desarrazoada, senão também violadora de sua autonomia federativa.

O Ministro Relator deferiu a tutela de urgência, *ad referendum* do Plenário, *in verbis*:

“[...] Fixada a competência da Corte, prossigo na análise do pleito de urgência.

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Constato, em primeiro lugar, a existência do *fumus boni iuris*, entendido como a plausibilidade jurídica do pedido.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem se consolidado ao redor da forte carga argumentativa do princípio da autonomia dos Estados. A definição dos contornos de um federalismo cooperativo pressupõe que os entes federados sejam permanentemente protegidos contra eventuais tendências expansivas dos demais.

Durante o julgamento da ADI 6.343/DF, para a qual restei redator do acórdão, pude assentar as premissas que guiam meu raciocínio na matéria:

“A expressão democrática do federalismo realiza-se pela estrita adesão às regras constitucionais e, em especial, aos direitos e garantias fundamentais. O federalismo de fato promove maior profusão de normas, mas seja qual for o nível de governo que as promova têm sempre a mesma razão de existir: a concretização ampla dos direitos e liberdades fundamentais.”

É suficientemente plausível que a norma inscrita no art. 4º do Decreto 5.289/2004, naquilo em que dispensa a anuência do Governador de Estado no emprego da Força Nacional, viole o princípio da autonomia estadual. O espaço de autorização legal para operações desta natureza, disciplinado pela Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, está afetado à figura de um convênio. Parece ser, portanto, necessária, uma concorrência de vontades para que não se exceda o limite constitucional de proteção do ente federado, na forma do art. 1º da referida Lei: ‘Art. 1º A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.’

Uma vez que se afigura, no seio da presente ação, a possibilidade violação deste conjunto normativo, reúnem-se os requisitos de plausibilidade da demanda autorizadores do deferimento da tutela provisória.

De igual modo, constato a existência do *periculum in mora*,

**ACO 3427 MC-REF / BA**

entendido como o risco de que a demora da decisão acarrete perda irreparável aos direitos nela discutidos.

Há que se levar em conta a gravidade das alegações. Os enormes riscos para a estabilidade do pacto federativo são ainda acrescidos das circunstâncias materiais da ação, isto é, o exercício dos poderes inerentes à segurança pública e o possível uso da violência. Cumpre lembrar ainda, na esteira das cautelares deferidas na ADPF 635/RJ e na ADPF 709/DF, que o quadro geral de pandemia da COVID-19 exige que a mobilização de contingentes de segurança seja sensivelmente restrita e acompanhada sempre de protocolos sanitários.

Ante o exposto, defiro em parte o pedido de liminar *ad referendum*, determinando à União que retire dos Municípios de Prado e Mucuri, no prazo de até quarenta e oito horas, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020” (e-doc. 21).

A Advocacia-Geral da União (AGU) interpôs agravo regimental, sustentando, em resumo, que: (i) o quadro fático retratado pelo autor não é confirmado “pelas informações, pelos documentos, pelos relatos de locais e pelas imagens fotográficas trazidos pela Procuradoria Federal Especializada”; (ii) o deslocamento da Força Nacional de Segurança teve por objetivo “viabilizar o exercício da missão institucional do INCRA na região, com a consequente pacificação dos conflitos relacionados, em sua maioria, à emissão dos títulos definitivos”; (iii) o Incra informa que houve sucessivas comunicações dos conflitos ocorridos na região à Casa Militar do Estado da Bahia entre os anos de 2019 e de 2020 (e-doc. 25).

Alega, por fim, inexistir o *periculum in mora*, uma vez que é a presença da Força Nacional de Segurança Pública na região que garante a redução das tensões sociais.

Bem reexaminados os autos, acompanho o relator para referendar a medida cautelar.

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Registro, inicialmente, em exame ainda perfunctório da inicial, próprio desta fase processual, que se mostram presentes os pressupostos normativos autorizadores da concessão da medida liminar, a saber: (i) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); e (ii) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*).

Verifico, desde logo, que a discussão das hipóteses de emprego da Força Nacional no território dos Estados-membros está intimamente vinculada à estabilidade do pacto federativo, a atrair, por corolário, a competência desta Suprema Corte, com fulcro no art. 102, I, f, da Constituição Federal de 1988.

Pois bem.

A questão controvertida em exame consiste em verificar não apenas a legitimidade da mobilização da Força Nacional de Segurança Pública no Estado da Bahia - em razão do suposto recrudesimento de conflitos sociais decorrentes do cumprimento de mandado de reintegração de posse em demanda ajuizada pelo Incra -, mas também a constitucionalidade incidental da norma estatuída no art. 4º do Decreto 5.289/2004, que trata das hipóteses de emprego da Força Nacional de Segurança Pública no território nacional, precisamente no que concerne à autorização por Ministro de Estado.

Trago à colação o teor do citado dispositivo, segundo a redação que lhe deu o Decreto 7.957/2013:

“Art. 4º. A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado”.

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Assinalo, porque oportuno, que a modificação da citada regra, materializada em 2013, ampliou o rol de legitimados para requerer o emprego da Força Nacional, incluindo a figura do Ministro de Estado, impactando diretamente os esforços para a consolidação de um federalismo de cooperação.

Como é cediço, a federação é uma novidade histórica, que resultou da associação das treze ex-colônias britânicas na América do Norte, tornadas independentes em 1776. Foi concebida, inicialmente, para assegurar aos associados as vantagens da unidade, sem prejuízo da preservação das distintas particularidades. Mais tarde, constatou-se que essa forma de Estado também contribui para fortalecer a democracia, pois promove a desconcentração do poder e facilita a aproximação do povo com os governantes.

Conforme já assentei, em sede acadêmica<sup>1</sup>, sobre a matéria:

“[...] Uma federação consiste, pois, em linhas gerais, na associação de entes políticos que, buscando uma integração harmônica de seus destinos, transmudam-se num único Estado soberano, ao mesmo tempo em que reservam para si, constitucionalmente, uma esfera de atuação autônoma. Essa autonomia se traduz no poder de auto-governo, que inclui a possibilidade de escolha dos próprios governantes e a capacidade de decidir sobre assuntos que lhes digam respeito”.

Inspirado na experiência dos Estados Unidos, o Brasil adotou o modelo em 1891, na primeira Constituição republicana. A partir de então, todas as cartas políticas subsequentes o incorporaram, exceto a de 1937, sob a qual vicejou a ditadura getulista.

A trajetória do federalismo brasileiro, porém, ao longo de sua

---

1 LEWANDOWSKI, E.R. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 7.



**ACO 3427 MC-REF / BA**

história, viveu uma espécie de movimento pendular, com momentos de grande concentração de poderes no âmbito da União e outros, mais raros, nos quais houve uma certa desconcentração em favor dos entes federados. Nessa disputa, o governo central acabou sempre prevalecendo sobre as autoridades regionais e locais, o que levou alguns analistas a vaticinar que estaríamos, pouco a pouco, nos encaminhando para um Estado unitário descentralizado, em franca contradição com a própria natureza da Federação.

Com a Constituição de 1988, verificou-se, no entanto, a descentralização do sistema, de modo consistente com o referido movimento que caracteriza o federalismo brasileiro. E é interessante notar que os governadores e deputados estaduais, bem como os prefeitos e vereadores municipais, livremente eleitos pela população antes dos trabalhos da Assembleia Constituinte, exerceram grande pressão sobre os deputados e senadores constituintes para que a nova Carta Magna outorgasse maiores recursos e ampliasse a esfera de competência dos estados e municípios.

Daí que, para superar as fraquezas históricas de nossa Federação, os constituintes de 1988 adotaram o denominado “federalismo cooperativo” ou “federalismo de integração”, no qual “se registra um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais [...], aliado à partilha dos recursos financeiros”<sup>2</sup>, exatamente para que se possa alcançar um desenvolvimento nacional mais harmônico e inclusivo.

Em outras palavras, o Estado Federal repousa sobre dois valores importantes. O primeiro deles refere-se à inexistência de hierarquia entre os seus integrantes, de modo a não permitir que se cogite da prevalência da União sobre os estados ou, destes, sobre os municípios, consideradas as competências que lhe são próprias. Já o segundo, consubstanciado no

---

2 LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pp. 20-21.

**ACO 3427 MC-REF / BA**

princípio da subsidiariedade, significa, em palavras simples, o seguinte: tudo aquilo que o ente menor puder fazer de forma mais célere, econômica e eficaz não deve ser empreendido pelo ente maior.

Feitas essas considerações iniciais, a redação atual do art. 4º do Decreto 5.289/2004 - precisamente no que concerne à inclusão de Ministro de Estado no rol de legitimados para solicitar, isoladamente, a mobilização da Força Nacional em qualquer parte do território nacional -, parece, *prima facie*, contrariar as normas de escalão superior das quais deveria extrair sua validade, mormente à luz das disposições da Lei 11.473/2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública, e das normas do Texto Constitucional.

Vejam-se os dispositivos do referido diploma legal, no que importa:

“Art. 1º, da Lei 11.473/2007. A União **poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.**

Art. 2º A cooperação federativa de que trata o art. 1º desta Lei, para os fins nela dispostos, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública” (grifei).

Mas não é só. A atuação conjunta e harmônica dos integrantes da Federação – especialmente na mobilização da Força Nacional de Segurança Pública nos territórios dos Estados-membros -, constitui imperativo categórico constitucional. Com efeito, para além de constituir consequência lógica do federalismo cooperativo, **sob pena de implicar, por via oblíqua, em dissimulada intervenção federal**, a coordenação de vontades está ancorada em regra expressa do Texto Constitucional, *verbis*:

“Art. 241 da CF/88. A União, os Estados, o Distrito Federal

**ACO 3427 MC-REF / BA**

e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Como se nota, a autonomia administrativa e territorial dos Estados -membros comporta temperamento tão somente quando observada manifesta exteriorização de vontade, instrumentalizada por meio de convênios ou atos administrativos congêneres, sob pena de grave ameaça ao equilíbrio da Federação.

No caso, a parte autora sustenta que nenhum de seus representantes legitimados, mormente o Governador de Estado, solicitou formalmente o emprego da Força Nacional no território do Estado da Bahia, fato este que, frise-se, não é impugnado pela Advocacia-Geral da União. Não bastasse isso, da leitura atenta das Portarias 493/2020 e 531/2020, editadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, também não se extrai qualquer elemento informativo nesse sentido.

Ademais, ao contrário do alegado pela AGU, o simples encaminhamento de ofício ao Chefe da Casa Militar do Estado da Bahia - “para que seja envidado os esforços necessários para coibir a invasão no Projeto de Assentamento Reunidas Rosa do Prado, localizado no município de Prado/BA” (e-doc 40) - não implica em concluir, ao menos em juízo de cognição sumária, que o Estado-membro tenha permanecido indiferente (ou inerte) aos conflitos sociais existentes no local.

Diante desse cenário, reputo configurado o requisito do *fumus boni iuris*.

Por sua vez, o risco de dano irreparável ou de difícil reparação – *periculum in mora* - está igualmente presente no caso em apreço.

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Em primeiro lugar, para além do escorreito funcionamento das instituições republicanas e da autonomia dos Estados-membros, a mobilização de força de segurança pública em território estadual, sem anuência formal do representante legitimamente eleito, configura ameaça ao equilíbrio da Federação nacional. Além disso, na corrente crise sanitária que assola toda a humanidade, a presença dos integrantes da Força Nacional apresenta riscos substanciais de contaminação para a população local.

Não bastasse isso, o mosaico fático apresenta fundadas dúvidas acerca da necessidade da operação deflagrada pela Portaria 493/2020, precisamente no que diz respeito à manutenção da ordem pública no Estado da Bahia. Assim, à míngua de demonstração segura do recrudescimento de conflito social, mostra-se necessário prestigiar a autonomia do Estado-membro.

Isso posto, acompanho o voto do Relator, a fim de ratificar a medida cautelar, pelos seus próprios fundamentos, mantendo-se a ordem dada à União para que retire dos Municípios de Prado/BA e Mucuri/BA, o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pelas Portarias 493/2020 e 531/2020, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

É como voto.

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Cuida-se de ação cível originária, ajuizada pelo Estado da Bahia, com o objetivo de compelir a União a retirar de seu território o contingente da Força Nacional mobilizado nas cidades de Prado e Mucuri.

Alega o Estado-autor que se trata de conflito federativo, em razão da Portaria 493, de 1º de setembro de 2020, que *“autoriza o emprego da Força Nacional de Segurança Pública - FNSP, em apoio ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos Municípios de Prado e Mucuri, no Estado da Bahia”*.

A atuação da Força Nacional havia sido formalmente solicitada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a pedido do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Justificou-se tal pedido para dar apoio ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nos assentamentos Jacy Rocha e Rosinha Prado, para cumprimento de um mandado de reintegração de posse deferido nos autos da Ação de Reintegração de Posse ajuizada pela própria autarquia federal, tombada sob o nº 1002617-02.2020.401.3300 (eDOC 5).

O Estado-autor afirma que a realidade fática não justifica a medida determinada e que o Estado da Bahia estaria adotando as medidas necessárias para cumprimento da reintegração de posse, o que foi comunicado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (eDOCs 3 e 4). Assim, sustenta que a Força Nacional foi mobilizada sem qualquer tipo de requisição do Governador, caracterizando, assim, intervenção na segurança pública do Estado da Bahia de forma não apenas desarrazoada, além de violadora de sua autonomia federativa, *“pois, em verdade, além de*

**ACO 3427 MC-REF / BA**

*não haver quaisquer fundamentos para o seu emprego, mais representou uma excursão ou uma passeio por Prado do que, efetivamente, uma operação de segurança pública".*

O Estado requer, ainda, a nulidade da Portaria 493/2020, bem como a declaração incidental de inconstitucionalidade da expressão “Ministro de Estado”, que consta no art. 4º do Decreto 5.289, de 29 de novembro de 2004, o qual possui a seguinte redação:

“Art. 4º A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado. (Redação dada pelo Decreto nº 7.957, de 2013)”

Considerando inexistir hierarquia entre os entes federados, sustenta a necessidade constitucional de assentimento do Governador de Estado para que a Força Nacional fosse mobilizada em situações diversas daquelas que autorizam a intervenção federal.

Em 17.9.2020, o relator deferiu a medida cautelar parcialmente, para determinar que a União retire dos Municípios de Prado e Mucuri, no prazo de até quarenta e oito horas, todo o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria 493, de 1º de setembro de 2020.

Em cumprimento a tal decisão, o MJSP editou a Portaria 531, de 18 de setembro de 2020, para alterar o prazo final do emprego da Força Nacional para aquela data e determinar que o efetivo fosse integralmente desmobilizado dos mencionados municípios até 19 de setembro de 2020.

A AGU sustenta ser “*necessário que se considere não apenas a legislação de regência, como também as orientações e os entendimentos fixados administrativamente sobre a matéria*”. Cita a Nota Técnica 35/2020/GM/MJ, que fixa entendimento no sentido de que “*Ministro de Estado também pode requerer a intervenção da FNSP*”, contudo, “*imprescindivelmente, a utilização*

**ACO 3427 MC-REF / BA**

*da FNSP deve estar restringida aos interesses ou propriedades federais”.*

*Descreve que “a FNSP foi chamada a atuar conjuntamente com um órgão federal de segurança pública, no caso, a Polícia Federal, por meio de solicitação do MAPA, que noticia descrição de grave situação pelo Presidente do INCRA (órgão federal), com ‘ataques criminosos’ ocorridos no Projeto de Assentamento-PA Jacy Rocha, Município do Prado/BA”.*

*Nesse sentido, o Ministério da Justiça e de Segurança Pública relata que “a FNSP fora mobilizada para apoio episódico e programado a um órgão de segurança pública federal (Polícia Federal) e circunscrito a um interesse exclusivamente federal, permitindo assim que o INCRA (também órgão federal) consiga efetivamente cumprir, com parcimônia e eficiência, as suas atribuições institucionais, minimizando-se ao máximo risco à incolumidade e ao patrimônio”.*

*Em relação ao conhecimento da ação, verifico a competência do Supremo Tribunal Federal, pois, como exposto pelo relator, a discussão das hipóteses de emprego da Força Nacional no território do Estados-membros está intimamente ligada à estabilidade do pacto federativo, nos termos do art. 102, I, f, da CF (“as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta”).*

*No julgamento da ADI 5.356, o Ministro Edson Fachin ressaltou ainda, no âmbito do federalismo cooperativo, que se deve respeitar o pluralismo, marca característica de um Estado Federado:*

*“(...)as transformações sociais mudam, por consequência, as concepções do Estado, inclusive no tocante à sua estruturação, atingindo também a repartição de competências. Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da nova ordem inaugurada pela*

**ACO 3427 MC-REF / BA**

Constituição Federal de 1988. Um olhar voltado para a otimização da cooperação entre os entes federados; um olhar voltado para a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; um olhar voltado para o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado.” (ADI 5.356, Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 1º.8.2017)

Na mesma toada, a doutrina defende a importância desta Corte no desenvolvimento da ideia do federalismo cooperativo, objetivando a harmonia dos entes federativos:

“Vê-se, portanto, que o federativo cooperativo não é algo a ser imposto. É, sim, uma construção conjunta dos entes que, baseados na fidelidade federativa, passam a ter consciência da importância da atuação comum, buscando o desenvolvimento próprio sem prejudicar os demais em sua essência. Assim, todas as tentativas de estimular tal sistema são válidas. Em especial quando capitaneada pelo órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a importância da cooperação pode-se tornar uma ideia culturalmente consolidada em nossa estrutura constitucional, alcançando-se a harmonia federativa e a obtenção de benefícios comuns.” (HORBACH, Beatriz Bastite. STF redescobre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã, *Conjur*, 2017)

Em consonância com o afirmado pelo relator, verifico a caracterização do *periculum in mora*, a justificar a cautelar, em razão do potencial dano irreparável a direitos fundamentais e à própria estabilidade do pacto federativo, tendo em vista tratar-se de ação conexa à atuação estatal na segurança pública e com potencial uso de violência.

O Estado-autor afirma que “*em momento algum houve solicitação do Governador do Estado ao Ministro da Justiça e Segurança Pública e, quando editada a portaria, sequer havia ciência da ordem judicial, não sendo o Estado da*



**ACO 3427 MC-REF / BA**

*Bahia nem consultado e nem comunicado quanto à remessa da Força Nacional de Segurança Pública; ademais, quando provocado o Ministro da Justiça e Segurança Pública a esclarecer as razões de tal ato, manteve-se silente". (eDOC 1, p. 9)*

Além disso, como bem ressaltado pelo relator, em conformidade com as cautelares deferidas nas ADPFs 635/RJ e 709/DF, o quadro geral de pandemia da COVID-19 exige que a mobilização de contingentes de segurança seja sensivelmente restrita e excepcional, além de acompanhada sempre de protocolos sanitários.

O Decreto 5.289/2013 disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública. Tal programa realiza-se nos termos da Lei 11.473/2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Nesses termos, não se caracteriza como uma instituição federal, mas uma cooperação federativa, visto que o efetivo da Força Nacional é composto por membros voluntários cedidos pelos estados da federação.

Trata-se de mecanismo distinto daqueles regulados para os casos de intervenção federal (arts. 34 e 36 da CF) ou de utilização das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem (art. 15 da CF e art. 15 da LC 97/99). Percebe-se, portanto, que o regime para mobilização da Força Nacional deve se determinar em conformidade com as balizas constitucionais, de modo a evitar qualquer utilização abusiva que possa caracterizar uma espécie de intervenção federal ilegítima e sem consideração dos limites constitucionais para tanto.

Verifica-se que o processo de reintegração de posse que originou a ordem judicial a justificar o pedido do Ministério da Agricultura iniciou-se em 2.9.2020, em razão de esbulho ocorrido em 28.8.2020 (eDOC 5, p. 3-26)

**ACO 3427 MC-REF / BA**

A liminar foi deferida pelo juízo da Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Teixeira de Freitas-BA, em 4.9.2020 (eDOC 5, p. 126-132), autorizando *“a utilização de reforço policial, após o prazo de 02 (dois) dias determinado anteriormente, para garantir o cumprimento do mandado reintegratório/proibitório deste juízo”*. A requisição de auxílio policial foi expedida nessa mesma data (eDOC 5, p. 132).

Resta evidente pela mera descrição cronológica que o cumprimento da ordem judicial de reintegração de posse não pode ser fundamento legítimo a ensejar a edição da Portaria 493 do MJSP, que autorizou o emprego da Força Nacional nos Municípios de Prado e Mucuri a partir de 3.9.2020, ou seja, antes do deferimento da medida liminar pelo Juízo de primeiro grau.

Ademais, não se verifica qualquer omissão do governo estadual da Bahia para adotar as medidas necessárias ao cumprimento de tal ordem judicial ou para a proteção da segurança pública na região.

Narra-se que *“a solicitação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de apoio da Força Nacional para atuação em assentamentos no sul da Bahia foi formalizada pelo Senhor Presidente do INCRA mediante o OFÍCIO Nº 51372/2020/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA (SEI 6933493), em razão dos fatos ocorridos nos dias 28 e 29/08/2020 nos Projetos de Assentamento Jacy Rocha e Rosa do Prado, localizados no Município de Prado, Estado da Bahia”*.

Contudo, a partir da análise dos elementos fáticos narrados e juntados aos autos, nos limites cognitivos inerentes a este momento processual de análise cautelar, não verifico qualquer comprovação de situação de excepcionalidade a justificar a atuação da Força Nacional sem qualquer requerimento ou manifestação do governo estadual em questão.

Penso que se pode seguir lógica semelhante à atuação das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem, as quais dependem de esgotamento dos instrumentos tradicionais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal, nos termos do § 2º do art. 15 da LC

**ACO 3427 MC-REF / BA**

97/1999.

Ademais, o Decreto 5.289/2004, que disciplina o desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública deve estar em conformidade com as disposições da Lei 11.473/2007, sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Como bem apontado pelo relator, da leitura dos artigos 1º e 2º da referida legislação, percebe-se a necessidade do consenso entre os entes federados para a mobilização da Força Nacional.

Portanto, verificados os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, deve ser deferida a medida cautelar.

Diante do exposto, **acompanho o relator, para referendar** a medida cautelar deferida, nos termos propostos em sede monocrática.

É como voto.

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

**ADITAMENTO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Certamente nós podemos ter uma riqueza factual enorme, que poderia justificar situações que podemos chamar de estado de necessidade, situações muito específicas, mas o caso me parece muito circunscrito. Houve ordem judicial. Houve, portanto, ordem de reintegração. Poder-se-ia ter se valido da Polícia Estadual da Bahia, dentro de um princípio inclusive de subsidiariedade, e daí buscar até outros recursos, mas tal não se fez.

Por isso, com as vênias devidas à posição em contrário trazida pelo Ministro Barroso, eu estou acompanhando às inteiras o voto cuidadoso do Ministro-Relator, o Ministro Edson Fachin.

24/09/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427  
BAHIA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Eu queria pedir vênia, porque, na verdade, não tive o interesse de suprimir a palavra de quem quer que seja, mas já antevia esse resultado e por isso fiz a indagação genérica.

Também me impressionou muitíssimo o fato de que - o Advogado-Geral da União trouxe a informação confirmada pelo Ministro Edson Fachin - a Força Nacional se retirara sem nenhum incidente, mantido o *status quo* sem qualquer problema.

De sorte que eu também vou referendar às inteiras o voto do Ministro Edson Fachin.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.427**

PROCED. : BAHIA

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

AUTOR(A/S) (ES) : ESTADO DA BAHIA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

RÉU(É) (S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar previamente deferida em sede monocrática, pelos seus próprios fundamentos, mantendo-se a ordem dada à União para que retire dos Municípios de Prado-BA e Mucuri-BA o contingente da Força Nacional de Segurança Pública mobilizado pela Portaria nº 493, de 1º de setembro de 2020, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Roberto Barroso. Falaram: pela ré, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Vice-Procurador-Geral da República. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 24.09.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário