

A FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (FNSP) E O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS (FA) NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO): um requisito formal implícito?

*André Esteves de Lima**

*José Euclimar Xavier de Menezes***

RESUMO: Este texto trata do esgotamento da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) como requisito formal implícito no ordenamento jurídico pátrio para o emprego das Forças Armadas (FA) em Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Objetiva-se verificar se o ordenamento jurídico impõe o acionamento prévio e o posterior esgotamento da FNSP como um dos requisitos para emprego das FA em GLO. A pesquisa foi de caráter descritivo e o método foi o histórico combinado com a revisão de literatura e análise de documentos. Indaga-se na conclusão se a FNSP, por exercer atribuições legais idênticas aos Órgãos de Segurança Pública (OSP), também deverá ser declarada esgotada como requisito para emprego das FA em GLO, com fundamento em uma interpretação sistemática e teleológica, orientada pelo princípio da subsidiariedade da atuação federal na cooperação federativa de segurança pública.

Palavras-chave: Força Nacional de Segurança Pública, Forças Armadas, Garantia da Lei e da Ordem, Requisitos.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v5i12.159>

Recebido em 13 de junho de 2022.

Aprovado em 02 de agosto de 2022.

* Universidade Salvador (UNIFACS). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7699-9285> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1181372228931758>

** Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7839-7931> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5194408237403794>

1. INTRODUÇÃO

O emprego prévio da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) como requisito formal implícito para o emprego das Forças Armadas (FA) na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) é o tema deste artigo. A delimitação do tema surgiu a partir da análise dos requisitos formais para o emprego das FA em GLO (BRASIL, 1999) e das atribuições da FNSP ao apoiar os Órgãos de Segurança Pública (OSP) estaduais (BRASIL, 2007).

Nas últimas três décadas, as FA foram empregadas na GLO 143 (cento e quarenta e três) vezes, para preservar a incolumidade das pessoas e do patrimônio, de forma episódica, por tempo determinado e na área de determinados Estados-Membros da federação, decorrendo de situações extraordinárias, como: paralisação das Polícias Militares, rebeliões em presídios, garantia de votação e apuração, bem como da violência urbana (BRASIL, 2020).

O objetivo deste artigo é identificar os requisitos para emprego das FA em GLO e verificar se o acionamento prévio da FNSP é um pressuposto existente no ordenamento jurídico brasileiro. A metodologia de abordagem utilizada foi de caráter descritivo, auxiliada pelo método histórico, que forneceu as bases teóricas e factuais, além das técnicas de coleta de dados e informações por meio de pesquisas bibliográficas em fontes documentais existentes sobre o tema.

Este artigo está dividido em cinco tópicos, incluindo esta introdução. O segundo tópico que descreve os fundamentos para o emprego das FA, passando para o terceiro com a verificação dos requisitos legais para emprego em GLO. O quarto tópico analisa a criação, a evolução, as atribuições e o acionamento da FNSP e o último tópico apresenta as considerações finais.

2 OS FUNDAMENTOS PARA EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS

Tradicionalmente, todas as constituições brasileiras, desde a época do império, trataram expressamente das Forças Armadas, seja determinando o serviço militar como obrigatório ou voluntário, como na de 1891, seja estabelecendo sua missão constitucional, o que se repete nas cartas magnas subsequentes.

No Brasil imperial, o Exército Brasileiro atuou contra inimigos externos na Guerra da Tríplice Aliança (Guerra do Paraguai, 1864 – 1870) para manter a integridade do Império, bem como foi acionado para conter diversas revoltas internas, como: a Cabanagem (1835 – 1840), no Estado do Pará; a Sabinada (1837 – 1838), no Estado da Bahia; a Balaiada (1838 – 1840), no Estado do Maranhão; as Revoltas liberais de 1842, nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais; e a Revolução Farroupilha ou Guerra dos Farrapos (1835 – 1845), no Estado do Rio Grande do Sul (FAUSTO, 2007).

Na República, também havia uma clara distinção de defesa externa, representada por potências colonialistas e países vizinhos, e uma defesa interna, por sua vez representada por movimentos revoltosos e separatistas. Contudo inovou ao atribuir às Forças Armadas a função de defender as instituições constitucionais, instrumento de estabilização político-institucional da República que se instalava (BRASIL, 1891).

Já com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, adotando uma redação que seria reproduzida com pequenos ajustes nos textos constitucionais subsequentes até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Art. 162, estabelecia que “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a **defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei.**”

mantendo a mesma ideia constante no Império e na República: as Forças Armadas se destinam a cumprir duas missões constitucionais, a primeira voltada para defesa externa, atualmente entendida como defesa da Pátria, e a segunda ligada à defesa interna quando houver ameaças aos Poderes Constitucionais e à lei e à ordem (BRASIL, 1934).

A Constituição da República Federativa de 1988, sistematizada em categorias de elementos, tem como elemento de estabilização constitucional o Título V – Da defesa do Estado e das Instituições democráticas, tem um capítulo sobre o Estado de Defesa e Estado de Sítio, outro sobre as Forças Armadas e um terceiro sobre a Segurança Pública. Ao tratar da destinação das Forças Armadas definiu o seguinte:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à **defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.** (BRASIL, CF 1988, grifo nosso)

Comparando os dispositivos constitucionais de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988, houve uma inovação pouco perceptível com a inclusão da expressão “*por iniciativa de qualquer destes*” constante na redação do Art. 142, caput, da Constituição Federal de 1988. Friede (2015) afirma que a inclusão não ocorreu por acaso e foi justamente para evitar o manejo, antes frequente, das Forças Armadas como instrumento de estabilização política, como ocorreu várias vezes no século passado.

Outro aspecto importante relacionado a estabilidade institucional, foi a previsão no Art. 142, §1º, da atual Constituição, de que Lei Complementar regularia o preparo e emprego das Forças Armadas, conferindo ao Congresso Nacional o papel de delinear, por maioria absoluta, os procedimentos legais que deverão ser

observados para atuação das tropas federais, principalmente na garantia da lei e da ordem.

Cumprir registrar que, desde a Constituição Federal de 1891, as Forças Armadas sempre foram empregadas *de ofício* por determinação do Presidente da República. A previsão dos requisitos de emprego em Lei Complementar que requer quórum qualificado, procura inviabilizar qualquer possibilidade de utilização indevida da tropa federal, fixando uma forma de controle prévio do parlamento e alinhado às diretrizes do Estado Democrático de Direito.

Assim, a atual missão constitucional das Forças Armadas possui duas vertentes, uma precípua e clássica voltada para as ameaças externas e focada na defesa territorial (defesa da pátria), outra relacionada ao âmbito interno na garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. A evolução dessas atribuições constitucionais das Forças Armadas afastou o emprego de ofício pelo Presidente da República e criou instrumentos de controle institucionais, como: a regulamentação do emprego por Lei Complementar (controle legislativo); e a solicitação de qualquer dos Poderes quando da Garantia da Lei e da Ordem.

Neste contexto, com o desenvolvimento do Estado Social e a necessidade de implementação de direitos sociais, surge a técnica de repartição vertical de competência com o acréscimo das competências concorrentes em que as atribuições sobre determinadas matérias são distribuídas a mais de um ente, característica do federalismo cooperativo.

As normas gerais sobre a matéria seriam atribuição do ente central e os entes subnacionais ficariam responsáveis para regular as peculiaridades locais, como ocorreu com a Constituição Alemã de 1919 (Constituição de Weimar), na qual o *Reich* (União) e os *Länder* (Estados) tinham competência concorrente em matérias como “bem público e a proteção da ordem e da segurança pública.” (DALLAVERDE, 2016, p. 40 – 41).

A Constituição Federal de 1988 adotou o federalismo cooperativo nos Arts.

24 e 30 que estabeleceram a competência concorrente para legislar entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo norteado pelo princípio da predominância de interesse: as matérias e questões de predominância do interesse geral são de competência da União (Art. 24, §1º); as de predominante interesse regional caberão aos Estados (Art. 24, §§ 2º e 3º); e os interesses locais aos municípios (Art. 30, I e II).

Além disso, o texto constitucional distribuiu uma competência comum (material) destinada à execução propriamente dita a todos os entes federados (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), dispondo sobre vários assuntos no Art. 23 ou acerca de temas relevantes e específicos em título, capítulo e dispositivo próprio, como o Art. 144¹ do Capítulo III – da Segurança Pública, do Título V – Da defesa do Estado e das Instituições democráticas.

Na área de segurança pública, tem-se a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que organizou os órgãos de segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema único de Segurança Pública (SUSP), a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que tratou da cooperação federativa no âmbito da segurança pública, bem como a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispôs sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, especialmente do seu emprego na Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

A cooperação em segurança pública foi fixada originariamente no Art. 144, ao dispor que a segurança pública é dever do Estado em sentido amplo (União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios), e extraordinariamente das

1 Art. 144. **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: (BRASIL, CF 1988, grifo nosso)

2 Art. 5º. Em virtude do **princípio da subsidiariedade**, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, **a União intervém apenas se**

Forças Armadas quando empregada em GLO, Art. 142, *caput*, *in fine*.

Associado e complementando a sistemática trazida pelo federalismo cooperativo, o princípio da subsidiariedade permite que a sociedade exerça eficazmente suas competências e poderes por meio da coletividade inferior de nível mais próximo, não sendo necessário transferir tais responsabilidades para outro nível mais longe e superior que atuará apenas subsidiariamente, segundo Ramos (2013). Por exemplo, o princípio foi utilizado no Tratado de Maastricht² (1993) que consolidou a União Europeia e a sua relação subsidiária com os países do bloco (BARACHO, 2014).

O princípio da subsidiariedade pode ser aplicável nas relações entre órgãos centrais e locais, mas nem sempre estará expresso nos textos legais. Na maioria das vezes, será uma noção de ordem doutrinária levada em consideração pelos governantes (BARACHO, 2014).

Os entes subnacionais devem atuar com autonomia no âmbito de sua própria competência o que afasta as ingerências do ente central. No entanto, para recompor a simetria entre os entes subnacionais, o ente central poderá exercer ações subsidiárias.

Dessa forma, o emprego das Forças Armadas em GLO é uma ação decorrente da cooperação federativa entre a União e os Estados-membros, observado o princípio da subsidiariedade que orienta a atuação prioritária dos entes subnacionais nas ações de segurança pública, razão pela qual se faz necessário identificar os requisitos legais para uma GLO.

e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. (UNIÃO EUROPEIA, 1993)

3 OS REQUISITOS PARA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)

Inicialmente, verificando o ordenamento jurídico desde a Constituição do império (BRASIL, CF 1824) até a Portaria Normativa nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014, do Ministério da Defesa, o termo “garantia da lei e da ordem” representa uma ligação entre as Forças Armadas e o Estado Democrático de Direito.

O constituinte de 1988 estabeleceu, no seu Art. 142, que as FA destinam-se “à defesa da Pátria, à **garantia** dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem**.”. Dessa forma, além de manter a distinção entre defesa externa (defesa da pátria) e a defesa interna (garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem), delegou ao legislador infraconstitucional a atribuição de estabelecer as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das FA, Art. 142, § 1º (BRASIL, 1988).

O **conceito** propriamente dito de Operação de Garantia da Lei e da Ordem é estabelecido pela Portaria Normativa nº 186/MD, de 2014³, que dispõe sobre a publicação “*Garantia da lei e da Ordem*”. Já a Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 2016⁴, que aprova o “*Glossário das Forças*

Armadas”, MD35-G-01 (5ª Edição/2015), sendo observada nas publicações do Ministério da Defesa e das FA durante o planejamento, preparo e execução de operações militares.

Ao analisar os principais aspectos do conceito acima traçado pelo Ministério da Defesa, a competência para determinar o início das ações é exclusiva do Presidente da República, autoridade suprema das Forças Armadas, Art. 142, *caput*, da CF/88, e Chefe do Poder Executivo Federal, eleito democraticamente pelo povo e com a obrigação de zelar pela segurança interna do país e o cumprimento das leis e das decisões judiciais, sob pena de crime de responsabilidade, Art. 85, IV e VII, da Constituição Federal de 1988.

A responsabilidade pela condução das ações é das Forças Armadas, instituição permanente, nacional e regular, Art. 142, *caput*, da CF/88, sob a coordenação do Ministério da Defesa e assessorado pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, considerada um dos instrumentos da União para defesa do Estado, constante no Título V da Constituição Federal, no contexto de defesa interna em situações de normalidade institucional.

No aspecto temporal e espacial, o conceito se vale das limitações impostas à situação análoga de intervenção federal em

3 Uma **operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas** de forma **episódica**, em **área previamente estabelecida** e por **tempo limitado**, que tem por objetivo a **preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio** em situações de **esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição** ou em **outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem** (artigos 3º, 4º e 5º do DECRETO Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001) (nosso grifo)

4 OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (Op GLO) - É uma operação militar determinada pelo Presidente da República e **conduzida pelas Forças Armadas** de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a **preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio** em situações de **esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da**

Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem (Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001).

GARANTIA DA LEI E DA ORDEM – **Atuação coordenada das Forças Armadas** e dos Órgãos de Segurança Pública na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, possui **caráter excepcional, episódico e temporário**. Ocorrerá de acordo com as **diretrizes baixadas em ato do Presidente da República**, após **esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**. A decisão presidencial para o emprego das Forças Armadas nessa situação poderá ocorrer diretamente por sua própria iniciativa ou por solicitação dos chefes dos outros poderes constitucionais, representados pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. Ver OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM. (nosso grifo)

que o decreto deverá especificar a amplitude e o prazo da atuação, Art. 36, § 1º, da CF/88.

No **aspecto temporal**, a atuação deve ocorrer de forma episódica e por tempo limitado, face ao seu caráter de excepcionalidade, não devendo ultrapassar o estritamente necessário para afastar os motivos do seu surgimento. A necessidade de uma atuação continuada, sem o afastamento desses motivos, poderá eventualmente configurar um grave comprometimento da ordem pública, hipótese de intervenção federal, Art. 34, III, da CF/88.

Sobre o emprego contínuo das Forças Armadas que por natureza deveria ser episódico e excepcionalíssimo, o General Villas Boas (2018), antigo Comandante do Exército, em entrevista de 6 de agosto de 2018, à Revista Relatório Reservado, Edição Especial 5925, afirmou:

Sobre a atuação em missões de GLO, tem me deixado preocupado o constante emprego das Forças Armadas em ações dessa natureza. Sobre o assunto, destaco **dois aspectos preocupantes**. O primeiro é a **reincidência do emprego das Forças Armadas em função da degradação das condições de segurança pública no País. Isso significa que medidas preventivas e corretivas não estão sendo adotadas eficientemente**. Outro, é que, mesmo após a atuação do Exército, em diferentes localidades, às vezes por um longo período, **não se observam mudanças consideráveis, devido à falta de engajamento das agências das diversas esferas governamentais**.

(...)

Saliento que as **Forças Armadas são vocacionadas, por natureza, à defesa externa da Nação**. O emprego emergencial do Exército Brasileiro **gera**, entre outras coisas, a necessidade de **alocação e transferência de recursos financeiros importantes**, além de **banalizar o uso dos militares em atividades típicas das forças de segurança, como o policiamento ostensivo**.

No entanto, o Exército nunca se furtará a cumprir sua missão constitucional e está sempre pronto a contribuir, empregando todas as suas capacidades, junto aos órgãos de segurança pública. (grifo nosso)

No **aspecto espacial**, a área territorial deverá ser delimitada com

antecedência, em razão da natureza e da extensão da dificuldade encontrada, podendo compreender regiões, cidades ou bairros.

Um **aspecto formal** de grande importância, às vezes negligenciado pela autoridade solicitante, é a declaração do esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, representados pelos Órgãos de Segurança Pública, Art. 144, da CF/88.

O esgotamento delineado inicialmente pelo Decreto nº 3.897, de 2004, e depois referendado pela Lei Complementar nº 117, de 2007, que alterou a Lei Complementar nº 97, de 1999, consiste na **indisponibilidade**, na **inexistência** ou na **insuficiência** dos órgãos em desempenhar regularmente sua missão constitucional, Art. 15, § 3º, da Lei Complementar nº 97, de 1999.

A **indisponibilidade** ocorre quando os meios existem, mas por motivos diversos não estão disponíveis, como no caso de uma “greve” institucional, como já ocorreu com as Polícias Militares de vários Estados nordestinos; a **inexistência** se verifica quando realmente não há nenhum dos instrumentos constitucionais em operação no local onde a crise foi deflagrada; e a **insuficiência**, quando todos os meios existentes já foram empregados, não conseguindo dar cabo das exigências da situação.

Essa solicitação formal dos Governadores procura resguardar o pacto federativo entre União, Estados-Membros e Distrito Federal, sendo considerado pelo poder constituinte originário uma *cláusula pétrea*, Art. 60, § 4º, I, da CF/88. O pacto federativo é o fundamento da autonomia administrativa dos entes políticos, Art. 18, da CF/88, e se sustenta no princípio da não intervenção, Arts. 34, 35, 36, todos da CF/88.

Assim, o emprego das FA em GLO na hipótese de esgotamento dos órgãos de segurança pública estadual (Polícia Militar, Civil, Rodoviária Estadual e Penal dos presídios estaduais e Corpo de Bombeiro Militar) que por indisponibilidade, inexistência ou insuficiência não conseguem

exercer suas atribuições constitucionais, requer a conjugação de 2 (duas) manifestações: o reconhecimento formal do esgotamento pelo respectivo Governador e a decisão do Presidente da República.

Neste contexto, surge a necessidade de avaliar quais seriam as atribuições da FNSP ao apoiar os OSP estaduais (BRASIL, 2007), bem como se o esgotamento da FNSP deveria ser um novo requisito para o emprego das FA em GLO, preservando a *última ratio regum* à disposição do Estado.

4 AS ATRIBUIÇÕES E O ACIONAMENTO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (FNSP)

O governo federal, em 2001, ao editar a Medida Provisória nº 2.205, convertida na Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001, pretendeu assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de convênios celebrados entre as unidades da Federação (União, Estados-membros e Distrito Federal), com a utilização de servidores públicos dos entes convenientes nas atividades de policiamento ostensivo, cumprimento de mandados de prisão e de alvarás de soltura, a guarda, a vigilância e a custódia de presos, dentre outras (BRASIL, 2001).

A criação da FNSP foi inspirada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 534, de 2002, de autoria do Senador Romeu Tuma, do então Partido da Frente Liberal (PFL), que tinha por objeto a criação de uma Guarda Nacional, cuja ementa propunha “*alterar o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional*”. O Relator da PEC, Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá, propôs suprimir o dispositivo que tratava da guarda nacional sob o argumento de que mais um órgão federal de segurança pública seria

inconveniente, já que os benefícios não justificariam os investimentos com a implantação e os gastos com sua manutenção.

O Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, estabeleceu o marco legal ao dispor sobre o programa de cooperação federativa denominada FNSP. No entanto, foi consolidada com a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispôs sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revogou a Lei nº 10.277, de 2001, considerando como atribuições da FNSP as seguintes atividades e serviços:

Art. 3º Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para os fins desta Lei:

- II - o policiamento ostensivo;
- II - o cumprimento de mandados de prisão;
- III - o cumprimento de alvarás de soltura;
- IV - a guarda, a vigilância e a custódia de presos;
- V - os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade;
- VI - o registro e a investigação de ocorrências policiais;
- VII - as atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos;
- VIII - as atividades de inteligência de segurança pública;
- IX - a coordenação de ações e operações integradas de segurança pública;
- X - o auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados; e
- XI - o apoio às atividades de conservação e policiamento ambiental.

A mera leitura do dispositivo impõe uma correlação lógica com as atribuições ordinárias dos OSP estaduais, uma vez que a atividade de cooperação tem por objeto o incremento das atividades e dos serviços já prestados que se encontram temporariamente ineficientes.

No mesmo sentido, o Decreto nº 5.289, de 2004, ao regular inicialmente a FNSP já estabelecia no seu Art. 4º, § 4º que “As atribuições dos integrantes dos órgãos de segurança pública envolvidos em atividades da Força Nacional de Segurança Pública são aquelas previstas no art. 144 da Constituição e na legislação em vigor.”, ou seja, as

atribuições constitucionais dos OSP federais e estaduais.

Quanto ao acionamento, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, através da Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP), é órgão responsável por mobilizar os servidores e os militares dos entes federados para compor a FNSP (BRASIL, 2007).

Dessa forma, com a inviabilização da guarda nacional ganhou importância a FNSP, empregada em situações de caráter emergencial e calamidades públicas por solicitação formal dos Governadores dos Estados, sendo observadas as seguintes etapas (BRASIL, 2004):

1º) Governador de Estado ou Chefe de um órgão federal encaminha um aviso ministerial para o Ministério da Justiça e Segurança Pública;

2º) O Ministério da Justiça e Segurança Pública consulta a SENASP sobre a viabilidade do emprego da FNSP no caso apresentado;

3º) O SENASP consulta o Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP); e

4º) O DFNSP analisa e emite resposta indicando a aprovação ou rejeição da operação solicitada.

Esse procedimento é semelhante ao adotado no emprego das FA em GLO, solicitação dos governadores, delimitação da área, limitação de prazo. No entanto, as hipóteses contidas no Decreto nº 5.289, de 2004, são auxílios e apoios às atribuições típicas dos órgãos de segurança pública, Art. 144, CF/88, não devendo ser confundidas com o conceito de esgotamento dos referidos órgãos, Art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 1999.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade e as instituições são afetadas por decisões políticas, tanto no âmbito estadual, quanto na esfera federal, que não observam as limitações constitucionais e

legais acerca do emprego das FA nos Estados-Membros. O pacto federativo corre risco de ser violado com a atuação indevida da União na esfera de atribuições constitucionais relativas à segurança pública dos demais entes federados. Além disso, esse vício originário gera questionamentos judiciais quanto a legitimidade da tropa federal, o que impõe incertezas no emprego da plena capacidade operacional e grave insegurança jurídica.

A Constituição Federal de 1988 adotou o federalismo cooperativo no Art. 144 ao dispor que a segurança pública é dever do Estado em sentido amplo (União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios), e extraordinariamente das FA quando empregada em GLO, Art. 142, *caput*, *in fine*. Segundo o princípio da subsidiariedade, a União atua apenas quando os objetivos não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros.

Na interpretação do ordenamento jurídico, não se pode utilizar isoladamente os elementos clássicos de interpretação gramatical, histórica, sistemática ou teleológica, mas a combinação entre eles e a conexão entre as normas de um mesmo ordenamento. Quando se utiliza a interpretação sistemática, o pressuposto é reconhecer o ordenamento jurídico como um sistema unitário, pois tanto o conteúdo, quanto a estrutura visam manter o conjunto normativo como um todo harmônico. Já na interpretação teleológica, a norma não é um fim em si mesma: deve-se atribuir um propósito à norma, como observar os objetivos e princípios constitucionais (GARCIA, 2015). Ademais, deve-se observar a chamada “regra de coerência” que procura evitar o conflito de normas, tanto pelo legislador como pelo aplicador do direito (BOBBIO, 1995).

Dessa forma, como a FNSP é composta por integrantes dos OSP dos Estados em cooperação federativa, podendo atuar em qualquer parte do território nacional, não requerendo o esgotamento de tais órgãos, pode se afirmar que partindo do pressuposto de que a ordem jurídica é um

sistema dotado de unidade e harmonia, no qual as normas infraconstitucionais (leis e decretos) devem ser interpretadas conjuntamente à luz do texto constitucional e de seus princípios, o emprego das FA em GLO deve ser precedido do emprego da FNSP, segundo a combinação de uma interpretação sistemática e teleológica, aplicando a regra da coerência proposta por BOBBIO.

Por fim, em virtude da sua função de auxílio e de apoio aos OSP, da necessidade de solicitação dos Governadores dos Estados-membros e da possibilidade de

atuação em qualquer parte do território nacional, com fundamento em uma interpretação sistemática e teleológica das normas constitucionais e infraconstitucionais, dotadas de unidade e harmonia, e orientada pelo princípio da subsidiariedade que preserva a tropa federal como a última *ratio regum* à disposição do Estado-Nação, o esgotamento da FNSP deve ser considerado um requisito implícito na Lei Complementar nº 97, de 1999, para emprego das FA em GLO.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio De Subsidiariedade: Conceito e Evolução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 35, p. 13-52, abr. Belo Horizonte: 2014. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1470>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior; trad. Maria Celeste C. J. Santos; rev. Téc. Cláudio de Cicco, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6. ed. 1995.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.Br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001**. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. **Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.Htm. Acesso: em: 11 fev. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm#art15§5. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. **Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007.** Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. Ministério da Defesa. **Histórico de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).** Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.tabelasa_glo_atualizadada_ema_maia_20.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização dos órgãos de segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema único de Segurança Pública (SUSP). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014.** Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem - MD33-M-10”. 2ª Ed. Brasília: 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016.** Aprova o Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01 (5ª Edição/2015).

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2 de maio de 2002.** Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/50573>. Acesso em: 11 fev. 2022.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia; Federalismo. Federalismo por Cooperação. Federalismo Assimétrico. Princípio da Subsidiariedade, p. 25 - 90. In: **As Transferências Voluntárias no Modelo Constitucional Brasileiro.** São Paulo: Blucher, 2016.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Introdução ao estudo do direito: teoria geral do direito.** - 3 ed. Rev. E atual.- Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2015.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico: unidade na diversidade. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. (org.). **O federalista atual: teoria do federalismo.** Belo Horizonte: Arraes, 2013.

VILLAS BOAS, General. Cabe ao Judiciário evitar a formação de uma bancada do crime. **Relatório Reservado,** Edição Especial 5925, 6 Ago 2018. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/30131/General-Villas-Boas--%E2%80%9C%9CCabe-ao-Judiciario-evitar-a-formacao-de-uma-bancada-do-crime-%E2%80%9D/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

THE NATIONAL PUBLIC SECURITY FORCE (FNSP) AND THE EMPLOYMENT OF THE ARMED FORCES (AF) IN THE GUARANTEE OF LAW AND ORDER (GLO): an implicit formal requirement?

ABSTRACT: This text deals with the exhaustion of the National Public Security Force (FNSP) as a formal requirement implicit in the national legal system for the use of the Armed Forces (AF) in the Guarantee of Law and Order (GLO). The objective is to verify whether the legal system imposes the prior activation and subsequent exhaustion of the FNSP as one of the requirements for the use of FA in GLO. The research was descriptive and the method was the history combined with the literature review and document analysis. It is asked in the conclusion whether the FNSP, as it exercises legal attributions identical to the Public Security Bodies (OSP), should also be declared exhausted as a requirement for the use of FA in GLO, based on a systematic and teleological interpretation, guided by the principle of subsidiarity of federal action in federal public security cooperation.

Keywords: National Public Security Force, Armed forces, Guarantee of Law and Order, requirements.