

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 521, DE 2025

Susta os efeitos da Portaria MJSP nº 735, de 2 de agosto de 2024, que dispõe sobre o emprego da Força Nacional de Segurança Pública em apoio à FUNAI na Terra Indígena Rio dos Índios, no Estado do Rio Grande do Sul.

Autor: Deputado MARCOS POLLON

Relator: Deputado SANDERSON

VOTO EM SEPARADO

(Da Sra. DUDA SALABERT)

O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 521, de 2025, da lavra do ilustre Deputado Marcos Pollon, vem ao exame da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), sob a relatoria do insigne Deputado Sanderson, por seu propósito de sustar os efeitos da Portaria MJSP nº 735, de 2 de agosto de 2024, que versa sobre o emprego da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) em apoio à Fundação Nacional do Índio (Funai) na Terra Indígena (TI) Rio dos Índios, no Estado do Rio Grande do Sul.

Apesar de seu recebimento nesta Comissão, entendemos que o PDL em apreço não procede tanto em seus objetivos quanto na justificação em que se baseia. Outrossim, são claros os vícios formais por detrás da escolha desse instrumento para impugnar ato administrativo do feitio da Portaria MJSP nº 735/2024. Com efeito, conforme demonstraremos neste Voto,



a proposição padece de tantos problemas – de constitucionalidade, juridicidade e mérito –, que acatá-la significaria violar o equilíbrio entre os Três Poderes, bem como o caminho que o Constituinte definiu como correto para o exercício do controle de legalidade do agir da administração pública.

Desvio de finalidade: da inconstitucionalidade da via eleita

Antes de tudo, impende recordar que todo PDL direciona-se a sustar ato normativo oriundo do Executivo que exorbeite do poder regulamentar, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Ao editar decretos, por exemplo, o Presidente da República trespasa sua função quando dispõe sobre matéria que lhe foge à competência privativa¹ (como a inscrita no inciso VI do art. 84 da CF/1988), quando desborda das limitações estabelecidas pela lei a ser minudenciada em ato administrativo (inciso IV do art. 84 da CF/1988)², ou quando cria direitos ou impõe obrigações (inciso II do art. 5º da CF/1988).

Enfatize-se que, no controle que cabe ao Parlamento, inexistente espaço para avaliar mérito ou constitucionalidade do ato normativo impugnado, restando ao legislador ater-se à compatibilidade entre as normas infralegais e a lei respectiva.

“Dessa forma, não podem os congressistas sustarem um ato normativo do Poder Executivo apenas por discordarem do seu conteúdo, ou das políticas por ele instituídas, ou até mesmo por considerarem o conteúdo da normatização materialmente inconstitucional. Para o primeiro caso (discordância quanto ao mérito), a solução seria, se for o caso, a aprovação de projeto de lei ordinária com conteúdo distinto ao do ato em questão. Para o caso em que se identifica uma possível inconstitucionalidade material, a solução seria provocar o Poder Judiciário.

“O controle por meio do ato de sustação afeta os atos normativos do Poder Executivo se, e somente se, tais atos forem violadores do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II, e art. 37, *caput*), por extrapolarem os limites da lei que buscavam regulamentar (é dizer, se não cumprirem o mandato do inciso IV do art. 84 da CF, de que devem ser ‘fieis’ à lei). (...)”

¹ Trata-se aqui dos decretos autônomos.

² Trata-se aqui dos decretos regulamentares propriamente ditos.



“... [Se] o ato não desbordar dos limites da lei, **não poderá ser suspenso, mesmo que se discorde da solução por ele dada ao tema.**”³

É de se frisar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que a sustação de ato que não havia extrapolado os limites de uma delegação legislativa consigna abuso da prerrogativa do inciso V do art. 49 da CF/1988⁴. Dessa maneira, um decreto legislativo tido como abusivo nesses moldes pode ser submetido a controle concentrado de constitucionalidade⁵.

Ora, a verdade é que a Portaria MJSP nº 735/2024 não se insere em nenhuma hipótese, dentre as constitucionalmente previstas, que permite ao Congresso Nacional exercer sua atribuição de fiscal de ato administrativo, pelo simples fato de que, propriamente, nem sequer apresenta conteúdo normativo. A portaria sob análise não estabelece regras de alcance geral e aborda situação casuística, fugindo à característica da abstração, típica de norma jurídica.

Segundo o Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, que disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento da FNSP, compete ao Ministro da Justiça e Segurança Pública determinar o emprego dessa força (§ 1º do art. 4º), em ato que conterà: a) delimitação da área de atuação e limitação do prazo nos quais as atividades da Força Nacional de Segurança Pública serão desempenhadas; b) indicação das medidas de preservação da ordem pública a serem implementadas; e c) as diretrizes que nortearão o desenvolvimento das operações de segurança pública (§ 3º do mesmo dispositivo).

Por óbvio, a determinação de emprego de que tratam as regras *supra* há de ser materializada em instrumento típico do Poder Executivo, como é o caso, por excelência, da portaria. Esse ato emana de chefe de órgão público e volta-se para outros servidores que lhe sejam hierarquicamente subordinados, com vistas a comandar a realização de um fazer geral ou especial. Normalmente, a portaria é classificada não como ato normativo e sim

³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**, 7ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 368 e 369.

⁴ STF. ADI 5.744-DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 23/11/2020.

⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Op. cit.* p. 369.



como ato ordinatório – aquele que organiza o funcionamento da administração pública. É a posição de administrativistas renomados, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, Hely Lopes Meirelles⁷, José dos Santos Carvalho Filho⁸,

Cuida-se de fonte de Direito Administrativo típica para esse fim, como mostram outras ocasiões, sob múltiplos governos, em que o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) necessitou determinar o uso da FNSP e escolheu a forma de portaria para assim proceder. Destaque-se, em particular, a Portaria MJSP nº 217, de 11 de maio de 2021, **editada, logo, sob a gestão de Jair Bolsonaro e que, tal como o ato administrativo ora apreciado, autorizava o emprego da FNSP em apoio à Funai**, porém nas TIs Munduruku e Sai-Cinza, no Estado do Pará⁹. De 2021 a 2022, foram publicadas pelo governo Bolsonaro, pelo menos, 19 portarias sobre a atuação da FNSP em conflitos em TIs, conforme o Instituto Talanoa¹⁰. Constata-se, portanto, que a utilização desse ato, com o intuito de atingir a finalidade mencionada, não constituiu singularidade desta ou daquela presidência, mas sim configura procedimento recorrente da história contemporânea do Brasil.

Outros exemplos podem ser citados:

- Portaria MJSP nº 272/2023¹¹;
- Portaria MJSP nº 217/2021¹²;
- Portaria MJSP nº 605/2020¹³;

⁶ MELLO, Celso A. B. **Curso de direito administrativo**. 34 ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 453.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44 ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 182.

⁸ CARVALHO FILHO, José S. **Manual de direito administrativo**. 38 ed., rev., atual. e ampl. Barueri (SP): Atlas, 2024. p. 118.

⁹ Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/3916/1/PRT_GM_2021_217.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

¹⁰ Disponível em: <<https://politicaporinteiro.org/2022/04/19/povos-indigenas-resistencia-e-protagonismos/>>. Acesso em: 12 dez. 2025.

¹¹ Para auxiliar na proteção da ordem pública e do patrimônio público e privado entre a Rodoviária de Brasília e a Praça dos Três Poderes, assim como na proteção de outros bens da União situados em Brasília (disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/forca-nacional-e-acionada-para-atuar-no-centro-de-brasilia>>. Acesso em: 12 dez. 2025).

¹² Em apoio à Polícia Federal, nas atividades de prevenção e repressão aos delitos nas fronteiras nacionais (disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mj-sp-autoriza-emprego-da-forca-nacional-de-seguranca-publica-em-apoio-a-policia-federal>>. Acesso em: 12 dez. 2025).

¹³ Em apoio à Polícia Federal, nas eleições de 2020, no Município de Caucaia, Estado do Ceará (disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mj-sp-autoriza-atuacao-da-forca-nacional-de-seguranca-publica-nas-eleicoes-2020>>. Acesso em: 12 dez. 2025).



- Portaria MJSP nº 686/2019¹⁴.

Nesse sentido, o instrumento adotado para o cumprimento do objetivo proposto – isto é, uma portaria – é adequado. A autoridade que permitiu o uso da FNSP – o MJSP – é competente para tanto, de acordo com o Decreto nº 5.289/2004 (acima mencionado), que, por sua vez, extrai fundamento legal da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Esse último diploma estabelece que a referida cooperação federativa abrange, *inter alia*, operações conjuntas, no âmbito do MJSP. Conclui-se que o órgão autor da portaria impugnada é não só competente para produzi-la, consoante a legislação e normas infralegais, mas também está abalizado a agir dessa forma por vasto histórico de prática administrativa.

Descabe falar, portanto, em atuação que tenha exorbitado as atribuições do órgão, em ato *ultra vires* ou, muito menos, em trespasse ao poder regulamentar. Isso porque, ao determinar o emprego da FNSP, o MJSP atuou na esteira não de sua competência regulamentar, mas sim de sua competência executiva – que também exige, por publicidade, a formalização de deliberações e ações em atos administrativos.

Fundamentação precária: da improcedência da justificação do PDL

Os argumentos que lastreiam o PDL realçam supostas ofensas da Portaria MJSP nº 735/2024 contra diversos princípios, como os da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da transparência e da motivação.

Ora, em primeiro lugar, ressalte-se que esses questionamentos dirigidos à forma e ao mérito da portaria impugnada não prosperam, afinal:

¹⁴ Em apoio ao Ministério da Educação, no Bloco “L”, na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, Distrito Federal (disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/collective-nitf-content-1565276919.83>>. Acesso em: 12 dez. 2025).



- A legalidade foi observada pelo mero fato de que o MJSP é competente para autorizar o emprego da FNSP (à vista do Decreto nº 5.289/2004 e da Lei nº 11.473/2007);
- A necessidade pode ser deduzida do objetivo de apoiar a Funai, que figura entre os chamados “órgãos demandantes” (art. 2º da portaria); se houve demanda, a necessidade resta clara. O contexto por detrás da Portaria MJSP nº 735/2024 consiste no processo de desintrusão dos ocupantes não indígenas da TI Rio dos Índios, a qual foi homologada em abril de 2023 para o usufruto exclusivo do povo Kaingang. A presença da FNSP é essencial para mitigar a tensão e os conflitos fundiários que surgem durante a fase de remoção e indenização dos não indígenas, de sorte a garantir a posse plena do território pela comunidade Kaingang. Esses fatos são todos públicos e notórios¹⁵, e se qualquer Deputado desejar ter acesso a maiores detalhes a via mais apropriada é a do Requerimento de Informação (art. 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).
- A proporcionalidade está assegurada porque a atuação da FNSP terá duração episódica, se pautará estritamente em atividades e serviços “imprescindíveis” à preservação da ordem pública e à incolumidade das pessoas (art. 1º) e, por fim, obedecerá a planejamento (art. 3º). Sabe-se, ademais, que o uso da força pelos profissionais de segurança pública – no que se incluem os policiais militares que eventualmente componham a FNSP – é regido pelo Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2025. Por sua vez, o Decreto nº 5.289/2004, que trata da FNSP, parametriza as ações dessa última em vários princípios (art. 3º), como o uso moderado e proporcional da força e o

¹⁵ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/forca-nacional-e-autorizada-atuar-em-terra-indigena-no-rs>>. Acesso em: 12 dez. 2025.



emprego de técnicas proporcionais e adequadas de controle de distúrbios civis;

- A transparência e a motivação encontram-se amparadas na existência de processo administrativo pregresso à portaria e citado no texto dessa última, o de nº 08000.028581/2023-51. Em anos recentes, em diferentes governos, múltiplas foram as portarias¹⁶ que, ao determinarem o uso da FNSP, não fizeram constar, em seu bojo, fundamentação específica, a sugerir que os referidos motivos vêm inscritos no processo administrativo conexo ao ato – e repise-se que para acessar-lhe o teor basta um Requerimento de Informação. A presente Portaria MJSP nº 735/2024 decerto é tão somente mais uma a perfilar nesse grupo de atos cuja motivação remonta ao processo administrativo que lhe deu origem;
- O controle civil do emprego da FNSP é pressuposto por sua subordinação ao MJSP, que planejará a operação (art. 3º), e pela coordenação da Polícia Federal (art. 4º).

Mesmo que, hipoteticamente, se insista em alegados problemas de motivação insuficiente e impossibilidade de aferir adequação aos princípios da necessidade e da proporcionalidade, a impugnação do ato administrativo, com base nesses termos, deve ocorrer pela via judicial, não por intermédio de decreto legislativo tendente a sustar-lhe os efeitos. Por excelência, o controle de legalidade de um fazer da administração pública compete ao Poder Judiciário. Ao Legislador não é dado travestir-se de juiz, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

A propósito, no art. 49, inciso V, da CF/1988, invocado para justificar o PDL, não consta, propriamente, que o Congresso Nacional detém a prerrogativa de afastar normas emanadas Executivo que “contrariem os limites legais”. Reitere-se que o texto constitucional – e para que o constatemos uma

¹⁶ Todas as mencionadas acima neste Voto.



simples leitura é suficiente – confere ao Legislativo poder de sustação sobre: a) “atos normativos... que exorbitem do poder regulamentar”, referindo-se aqui aos decretos regulamentares (art. 84, inciso IV, da CF/1988); e b) atos normativos que desbordem “dos limites de delegação legislativa”, assim contemplados os relativos a lei delegada (art. 68, da CF/1988).

Desse modo, em vários aspectos, a argumentação subjacente ao PDL não prospera, bem como seus objetivos vulneram o disposto no art. 49, inciso V, da CF/1988, visto que, ao fim e ao cabo, a Portaria MJSP nº 735/2024 não configura ato normativo, mas sim que externaliza um fazer do poder público, devidamente alicerçado na legislação e emanado de autoridade competente.

Por todo o exposto, nosso voto é pela rejeição, no MÉRITO, do Projeto de Decreto Legislativo nº 521, de 2025.

Sala da Comissão, em 15 de dezembro de 2025.

Deputada DUDA SALABERT

