



Força Nacional de Segurança como centro de competências interfederativo

30/04/2026

Modelos estáticos/modelos dinâmicos na organização administrativa

O Direito Administrativo tradicional, influenciado pelo formalismo do Decreto-Lei nº 200/1967, permanece prisioneiro de conceitos binários e simplificados em matéria de organização administrativa: órgão/entidade; administração direta/indireta; hierarquia/supervisão. Esses conceitos preservam alguma utilidade analítica, mas não conseguem mais retratar a complexidade, o dinamismo e a heterogeneidade da administração pública contemporânea. Essa constatação é evidente quando analisamos a estrutura e o funcionamento da *Força Nacional de Segurança (FNSP)*.

A FNSP costuma ser referida como se fosse um órgão ou uma corporação. Contudo, ela carece de personalidade jurídica, patrimônio próprio ou quadro de servidores permanentes. Não é órgão ou entidade pública. Não foi criada por lei. Foi instituída em 29 de novembro de 2004, por meio do Decreto nº 5.289, como estrutura de cooperação federativa para atuar de forma pontual e eventual em crises de segurança nos estados. Ela seria, rigorosamente, um *nada jurídico* se analisada sob o prisma da *subjetividade administrativa tradicional*. Mas a sua eficácia operativa é inconteste. Para compreendê-la, é preciso transitar da *estática dos órgãos* para a *dinâmica das funções*. A FNSP é uma *unidade matricial federativa*, um *arranjo orgânico dinâmico* ou, sob outro ângulo, um *arranjo de funções que se acopla a estruturas preexistentes* para dar resposta a crises de segurança pública.

FNSP como centro de competências

Em trabalho anterior, conceituei os *centros de competência* como “unidades administrativas matriciais, compostas por órgãos e entidades, voltadas ao cumprimento de missões temporárias, prestação de serviços integrados ou centralização de serviços transversais, caracterizadas pela coordenação dirigida a projetos, mutabilidade estrutural e ausência de hierarquia unitária”. Defendi que os centros de competência são *hubs* administrativos, *núcleos de organização em rede*, associados a projetos de *experimentação administrativa* e *arranjos colaborativos avançados* [1].

Quando escrevi sobre o tema, cogitei apenas de centros de competência envolvendo uma única unidade federativa. Referi unidades voltadas à própria administração pública (*shared service centers* de primeira geração, como o ColaboraGov e o GNova Lab), ao atendimento integrado do cidadão (SSCs de segunda geração, como o SAC-Bahia e o Poupatempo-SP) ou, com o avanço da digitalização, à integração de serviços *back office* e *front office* (SSCs de terceira geração), a exemplo do X-Road da Estônia e do GovTech de Singapura.

Spacca

Empreguei a noção de centros de competência como unidades de imputação de funções que podem, eventualmente, descolar-se de uma estrutura orgânica fixa. Os serviços de atendimento ao cidadão serviriam como exemplo muito ilustrativo: criados por decreto, reúnem competências de diferentes órgãos e entidades, seguindo padrão único de atendimento e agendamento, horário de funcionamento e, eventualmente, servidores cedidos e contratados exclusivamente para o exercício concentrado das funções de diferentes setores da administração. Esses “hubs” de funções administrativas ganham identidade organizatória própria.

A Força Nacional de Segurança adota o mesmo paradigma, porém como estrutura interfederativa. Ela atua como um feixe de competências de segurança pública que articula agentes de vários estados para atuar em diferentes territórios e contextos federativos de modo unitário e sob comando coordenado da União. Atualmente conta com 1.333 integrantes (números de abril de 2026: 1.033 policiais militares; 209 bombeiros militares; 97 policiais civis e 24 profissionais de perícia), além de possuir 531 veículos e embarcações. A participação de policiais civis e peritos civis na FNSP foi autorizada a partir do Decreto nº 7.318, de 28/9/2010.

A FNSP possui uma “sede nômade ou itinerante”: é mobilizada sob demanda, a partir de solicitação de governadores, no âmbito da cooperação interfederativa (Lei nº 11.473/2007), o que não envolve alteração da titularidade das competências constitucionais estaduais, mas pode alterar o seu lugar e modo de exercício.

O que temos é um típico *acoplamento funcional*: a estrutura da União (MJSP) fornece o *software* normativo, a direção e o custeio, enquanto as unidades federadas fornecem o *hardware* humano (policiais e peritos). A unidade formada é *um núcleo de organização em rede com identidade organizatória específica*.

Organização hierárquica e organização matricial

Para compreender os centros de competência é importante distinguir dois paradigmas organizacionais opostos: o *modelo hierárquico tradicional* e o *modelo matricial*.

O modelo hierárquico, retratado pela burocracia weberiana, ordena a autoridade administrativa em *bases racionais-legais* a partir de quatro princípios: unidade de comando; hierarquia estável e vertical; coordenação centralizada; e especialização funcional. Prioriza a estabilidade organizacional e o controle centralizado em estruturas rígidas.

A *organização matricial* representa estrutura flexível que rompe deliberadamente com esses fundamentos: admite dupla ou multi subordinação; coordenação multidirecional; mutabilidade estrutural (deslocamentos dinâmicos de recursos e agentes entre projetos); e autoridade



dispersa (poder distribuído entre os responsáveis pelos projetos). Neste modelo, *flexibilidade e adaptabilidade* respondem a ambientes dinâmicos ou temporários que exigem *expertise* multidisciplinar.

Fenômeno da hierarquia fragmentada

A operacionalização da FNSP contempla igualmente o modelo da fragmentação da hierarquia. O agente público mobilizado para a Força Nacional experimenta uma dualidade de vínculos de subordinação: há, simultaneamente, um *vínculo estatutário-residencial* (com o Estado de origem) e um *vínculo funcional-operativo* (com a União).

O poder de mando tático é exercido pelo Ministério da Justiça, mas o poder disciplinar de fundo permanece ancorado na origem. Não há substituição de autoridades, mas uma *coabitação funcional*. A FNSP é, portanto, um centro de competências onde a autoridade é compartilhada e o controle deixa de ser puramente hierárquico para tornar-se um *controle de coordenação*.

Diferentemente de uma Secretaria de Segurança Estadual, o centro de competências FNSP é móvel. Ele se desloca para o território de um ente federado sem anular a competência deste, assegurando auxílio complementar ou suplementar em segurança pública. Opera-se uma *desterritorialização da competência*, algo ainda incomum no setor da segurança pública.

Interfederatividade: característica da competência normativa

O Sistema Único de Segurança Pública (Susp) organiza as relações de integração que sustentam a viabilidade da FNSP. Esta é a estrutura acionada quando a capacidade de resposta de um ente federado é superada por um evento crítico (ex. crise carcerária, desastre ambiental ou evento de crime organizado transfronteiriço). A cooperação nesse cenário não é um favor político: é um *dever de coordenação nacional*.

A jurisprudência, ao tratar de casos como a ADPF 635 (ADPF das Favelas), tem reforçado que a legitimidade e a eficiência da segurança pública dependem de protocolos padronizados. A Instrução de Nivelamento de Conhecimento (INC) da FNSP funciona como a padronização desses protocolos, garantindo que o centro de competência opere sob uma *gramática administrativa* comum, independentemente da origem de seus integrantes, mobilizados de diferentes Estados.

A FNSP funciona igualmente como centro de formação e capacitação: uniformiza procedimentos, desenvolve capacidades e qualifica agentes que retornam a seus estados para disseminar conhecimento. Mais de 40 mil agentes já foram treinados, número muito superior ao seu contingente de efetivos. Apenas no triênio 2023-2025, foram realizados 668 cursos e treinamentos.

Por outro lado, ao contrário do que se poderia pensar, o fato da FNSP ser formada pela mobilização temporária de grupos de agentes de diferentes, que servem por período curto na FNSP, não é aspecto frágil da estrutura matricial. Essa *plasticidade organizacional* é uma virtude: se um Estado retira seu efetivo, a União mobiliza outro conjunto de agentes. A FNSP é uma estrutura *resiliente e mutável*.

Responsabilidade e *accountability* no centro de competências

A aplicação da teoria dos centros de competência soluciona problemas de responsabilidade civil. Se a FNSP operasse como uma amálgama confusa, a imputação de danos seria problemática. Ao identificá-la como centro de competências gerido pela União, a responsabilidade objetiva pelos atos de seus agentes, durante a missão, recai sobre o ente que detém o comando operativo. O centro operativo atrai a imputação, ainda que os braços executores pertençam a outra pessoa jurídica.

Não por outra razão, o servidor vitimado durante as atividades de cooperação federativa previstas na Lei 11.473/2007, bem como o Policial Federal, o Policial Rodoviário Federal, o Policial Civil e o Policial Militar em ação operacional conjunta com a FNSP, farão jus, no caso de invalidez incapacitante para o trabalho, à indenização no valor de R\$ 100 mil, e seus dependentes, ao mesmo valor, no caso de morte, à conta do Fundo Nacional de Segurança Pública (artigo 7º da Lei 11.473/2007).

Características dos centros de competência

Os centros de competência são unidades da organização administrativa. Não são programas convencionais. São arranjos colaborativos com identidade organizatória, sem personalidade jurídica, cuja força de trabalho é composta por agentes dos órgãos e entidades associadas ou pessoal temporário.

Não são unidade orçamentária, nem possuem competências legais próprias, embora tenham a missão de integrar serviços comuns ou coordenar atividades transversais a diferentes órgãos.

Por tudo isso, a rigor, não são tecnicamente órgãos públicos (unidades de competência e recursos orçamentários dinamizada por agentes titulares, sem personalidade jurídica própria) ou entidades (pessoas jurídico-administrativas, autonomizadas para ação administrativa indireta do Estado). São uma *terceira espécie*: organismos de integração ou unidades de rede, ainda sem disciplina legal detalhada no direito brasileiro.

São cinco as suas características gerais:

- (a) unidades da organização, eventualmente de caráter provisório ou temporário;
- (b) dinamizadas por agentes de órgãos da administração direta ou de entidades da administração indireta e, eventualmente, por pessoal externo especialmente contratado;
- (c) viabilizadas como arranjos colaborativos de natureza orgânica, isto é, vínculos interorgânicos e intersubjetivos constitutivos;
- (d) inconfundíveis com os órgãos ou as entidades que os integram em forma de rede, embora possam deles receber recursos e força de trabalho especializada;
- (e) detentores de identidade organizatória, mas sem personalidade jurídica ou recursos orçamentários próprios.

Fundamentos normativos para a criação de centros de competência por atos sublegais

A Constituição, no artigo 84, VI, “a”, permite ao presidente dispor por decreto sobre organização da administração federal “quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. Introduzido pela EC 32/2001, esse dispositivo inaugurou no país os *regulamentos de organização*, que conferem ao chefe do Executivo margem razoável de estruturação administrativa. Esses regulamentos não podem criar órgãos, mas *podem constituir organismos de rede*, desde que não dotados de personalidade jurídica própria, competências materiais com eficácia externa e dotação orçamentária exclusiva.

Percebidos como agregados de órgãos e entidades, unidades de relação, podem ser criados por ato do Executivo, por razões de flexibilidade administrativa e governança organizatória. A criação de centros de competência por ato sublegal tem sido a fórmula adotada para a instituição de laboratórios de governo, centros de inovação, núcleos de integridade e câmaras interministeriais no governo brasileiro.

E essa criação já ultrapassa, atualmente, a própria administração do Poder Executivo. No Judiciário, a Resolução 385/2021 do CNJ autorizou a criação pelos tribunais de *Núcleos de Justiça 4.0*, verdadeiros organismos matriciais jurisdicionais que operam sem sede física definida, com estrutura totalmente digital, integrando juízes no exercício de função jurisdicional equiparados a unidades judiciárias tradicionais. Os Núcleos 4.0 rompem com o modelo tradicional de organização do Judiciário, introduziram flexibilidade territorial e coordenação em rede, dinâmica de mandato para juízes (designados por prazo certo) e elementos muito semelhantes aos dos centros de competência, embora com particularidades relevantes [2].

Conclusão

Na organização administrativa do século 21, é cada vez menos importante “prédios e organogramas” e cada vez mais relevante redefinir “fluxos e funções”. O direito administrativo não está condenado a repetir lições cômodas: é e pode ser cada vez mais um laboratório para a imaginação institucional, um direito da experimentação. Deve refletir sobre novos modos de trabalhar e de entregar resultado público.

Como centro de competências interfederativo, a FNSP exemplifica a plasticidade adotada na área de segurança pública para responder, com agilidade, um dos problemas críticos do Estado Brasileiro. Mas essa plasticidade deve também ocorrer em outras dimensões dos serviços do Estado, como o ensino público e a assistência social. O Estado é um *organismo na história*, capaz de regenerar suas formas de agir continuamente. As estruturas da organização administrativa devem buscar a permanente adaptabilidade e encarar os novos desafios com pragmatismo, diálogo e respeito aos valores democráticos [3]. Essa vocação para a experimentação institucional não é mais uma escolha no Estado dos nossos dias; é uma necessidade imperativa, que impõe que o Estado seja não apenas um executor ou regulador, mas um laboratório vivo de soluções dinâmicas, testáveis e adaptáveis.

[1] MODESTO, Paulo. Centros de Competência: novos personagens no mapa da organização administrativa. Conjur, 28.08.2025, [aqui](#). Disponível também [aqui](#); confira também episódio



sobre o texto no projeto Diálogos de Direito Administrativo (DDA) [aqui](#)

[2] Para desenvolvimentos, cf. DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Introdução à Justiça Multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à Justiça no Brasil. São Paulo: Ed. JusPo-divm, 2024, p. 348 e segs.

[3] MODESTO, Paulo. Da rigidez do Estado-engrenagem à adaptabilidade do Estado-organismo. Conjur, 11.12.2025. – Coluna Interesse Público, [aqui](#). Disponível também em vídeo [aqui](#)

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-abr-30/a-forca-nacional-de-seguranca-como-centro-de-competencias-interfederativo/>