

Comissão Especial sobre Competências Federativas em Segurança Pública

(PEC nº 18 de 2025)

Relator Deputado Mendonça Filho

No âmbito da Relatoria da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2025, cumpre-nos elaborar plano de trabalho e submetê-lo à aprovação desta Comissão Especial. O documento será estruturado, inicialmente, em três premissas:

- Objeto da PEC, de acordo com a versão apresentada pelo Poder Executivo e aprovada, com emendas, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC);
- Problemas que serviram de diagnóstico para a PEC;
- Desafios possivelmente negligenciados pela PEC.

Subsequentemente a esse conteúdo preliminar, sugeriremos alguns temas para nortear os debates interparlamentares, sem prejuízo de que outros tópicos sejam trazidos à baila. Trata-se, aqui, de lacunas que podem ser colmatadas por meio de emendamento. Dividi-las-emos em dois eixos que, a nosso ver, guardam correspondência lógica com as finalidades originais da PEC. Cada eixo será desdobrado em múltiplos itens.

É essa categorização temática que subjazera o cronograma de audiências públicas e de outros eventos, proposto ao final deste plano de trabalho. As datas, os formatos e o teor de cada reunião consistem, obviamente, em meras sugestões, pendentes de complementações, supressões ou ajustes, a depender de como progredirem as sessões desta Comissão Especial, bem assim de eventuais necessidades de mudança de agenda.

PREMISSA 1: OBJETO DA PEC EM SEU ESTADO ATUAL

Uma leitura do texto da PEC, tal qual acolhido pela CCJC, permite inferir, dele, os seguintes temas e subtemas:

- 1) Competências administrativas da União:
 - Política Nacional e Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social;
 - Sistema Único de Segurança Pública (Susp).
-

- 2) Competências administrativas comuns aos três entes federados:
 - Provisão de meios para segurança pública e defesa social.
 - 3) Competências legislativas da União, Estados e Distrito Federal:
 - Competência concorrente em matéria de segurança pública.
 - 4) Órgãos de segurança pública:
 - Ampliação das atribuições constitucionais da Polícia Federal (PF);
 - Reconfiguração da Polícia Rodoviária Federal (PRF), expandindo atribuições e tornando-a Polícia Viária Federal (PVF);
 - Previsão das Guardas Municipais (GMs) como órgãos de segurança pública;
 - Permissão às GMs para que exerçam ações de segurança urbana (inclusive policiamento ostensivo e comunitário).
 - 5) Previsão constitucional de articulação coordenada entre órgãos do Susp:
 - Comando sobre a organização e o funcionamento dos órgãos do Susp;
 - Diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social para atuação de órgãos do Susp, as quais podem, infraconstitucionalmente, tratar da interoperabilidade de forças, de sistemas e de outros meios.
 - 6) Previsões relativas a fundos específicos para a segurança pública:
 - Fundos constitucionalizados da União: Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e Fundo Penitenciário Nacional (Funpen):
 - Distribuição de recursos aos demais entes, na forma da lei;
 - Vedação ao contingenciamento.
-

- 7) Previsões quanto a controles:
- Previsão de corregedorias para apuração da responsabilidade funcional;
 - Previsão de ouvidorias para recebimento de representações, elogios e sugestões.

PREMISSA 2: PROBLEMAS QUE SERVIRAM DE DIAGNÓSTICO PARA A PEC

Uma leitura da justificação da PEC, complementada por manifestações do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), inclusive no âmbito de audiências públicas realizadas nesta Casa, revela que a proposição decorreu dos seguintes problemas, devidamente diagnosticados:

- 1) Governança em segurança pública: necessidade de maior articulação entre entes federados e órgãos de segurança pública, com ênfase no papel coordenador da União;
 - 2) Redesenho de órgãos: necessidade de reconfiguração de certos órgãos de segurança pública, com enfoque na federalização dessa área, tendo em vista os escopos nacional e transnacional da atuação do crime organizado no País, bem como a natureza difusa de outros desafios, como os crimes ambientais;
 - 3) Reconhecimento da função policial desempenhada por GMs: necessidade de adequar a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) a entendimentos já consolidados pelo Supremo Tribunal Federal (STF);
 - 4) Financiamento da segurança pública: necessidade de aprimorar o fluxo de recursos para a segurança pública;
 - 5) Controle da atividade policial: necessidade de aprimorar os mecanismos de fiscalização de servidores e militares.
-

PREMISSA 3: DESAFIOS POSSIVELMENTE NEGLIGENCIADOS PELA PEC

Os desafios da segurança pública no Brasil atual apresentam múltiplas camadas. No plano do crime organizado, destacam-se a estruturação complexa e a resiliência de facções como Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV), que nasceram nos presídios, mas hoje exercem influência territorial e transnacional, explorando tanto atividades ilícitas (tráfico de drogas, contrabando de armas, fraudes digitais) quanto setores da economia formal. A presença dessas organizações no sistema penitenciário é particularmente crítica, pois os estabelecimentos prisionais funcionam como centros de comando e recrutamento, perpetuando o ciclo de violência e dificultando a ressocialização. A captura do ambiente carcerário pelas facções reforça seu poder e amplia a base de controle social sobre populações vulneráveis.

No nível da criminalidade de rua, observa-se uma engrenagem funcional que conecta delitos cotidianos (como furtos de celulares e roubos de cargas) às cadeias econômicas do crime organizado. Esses delitos servem tanto como fonte de financiamento quanto como porta de entrada para o recrutamento de jovens em territórios marcados pela ausência estatal. A percepção social de impunidade reforça o descrédito nas instituições e dificulta a formulação de políticas públicas que conciliem eficácia penal e garantias constitucionais.

A lavagem de dinheiro é um dos pilares que sustentam a resiliência de organizações criminosas, permitindo-lhes ocultar a origem ilícita de seus ativos e reinseri-los na economia formal. A engenharia financeira do crime evoluiu, explorando vulnerabilidades em setores como ouro, combustíveis e prestação de serviços essenciais, incluindo internet e gás, em áreas sob seu controle. O uso de tecnologias emergentes, como *fintechs* e criptoativos, confere às redes criminosas maior agilidade e pseudoanonimato, dificultando o rastreamento pelas autoridades. A infiltração em contratos públicos e a cooptação de agentes estatais também demonstram o avanço do modelo mafioso, que ameaça a legitimidade das instituições democráticas.

Outro desafio central diz respeito à atividade de inteligência, cuja função antecipatória e integradora é vital para o enfrentamento da criminalidade

complexa. Apesar de avanços institucionais, persistem barreiras de articulação entre órgãos federais, estaduais e municipais, bem como tensões em torno do compartilhamento de informações. Além disso, a ausência de marcos legais claros sobre limites, controles e técnicas autorizadas gera insegurança jurídica para operadores e fragiliza a integração entre sistemas investigativos e judiciais. Essa combinação de fragmentação institucional e lacunas normativas permite que organizações criminosas explorem vulnerabilidades, transformando a falta de cooperação em vantagem operacional.

Nessa conjuntura, observa-se que a PEC teria negligenciado os seguintes aspectos:

- Reforço do papel de atores locais, que se encarregam do policiamento comunitário;
- Aperfeiçoamento dos meios de inteligência, investigação, judiciais e de execução penal para endurecer a resposta estatal contra o crime organizado;
- Robustecimento da governança do sistema prisional brasileiro.

EIXOS NORTEADORES DOS DEBATES INTERPARLAMENTARES

Expostas as possíveis lacunas da PEC em seu presente formato, pondera-se que os debates a serem travados nesta Comissão Especial muito se beneficiariam de um olhar aprofundado para os seguintes temas, organizados em dois eixos, cada qual pormenorizado em múltiplos itens.

EIXO I - APERFEIÇOAMENTO DA COORDENAÇÃO E DA INTEGRAÇÃO INTERAGÊNCIAS, EM PROL DA SEGURANÇA PÚBLICA

- a) **Governança: padronização ou unificação mínima de sistemas** (por exemplo, de registros de ocorrência), ou permissão para que entes federados utilizem sistemas próprios, quando já consolidados, desde que haja perspectiva de alguma interoperabilidade (possibilidade de transferência de dados) com os sistemas federais.
-

- b) **Alargamento das atribuições de órgãos policiais hoje puramente ostensivos**, em linha com a ideia de um **ciclo parcialmente completo**:
 - i) Permitir à PRF/PVF investigação preliminar (via termo circunstanciado de ocorrência) de certos crimes ou incidentes (por exemplo, os viários);
 - ii) Permitir às PMs investigação preliminar (via termo circunstanciado de ocorrência) de certos crimes (por exemplo, os de menor complexidade);
 - iii) Permitir às GMs que registrem ocorrência, desde que repassem às PCs.
- c) **Parâmetros para o exercício das atribuições de segurança urbana pelas GMs**, tais como:
 - i) Tamanho da população municipal;
 - ii) Tamanho do orçamento;
 - iii) Treinamento e controle.
- d) Constitucionalização de critérios para a **governança do sistema penitenciário**, assegurando-se certo grau de **descentralização e poderes ao diretor do estabelecimento**.
- e) Detalhamento da **possibilidade de que os Estados e o Distrito Federal legislam em certos temas de Direito Penal**.

EIXO II - APERFEIÇOAMENTO DOS MEIOS DE INTELIGÊNCIA, INVESTIGAÇÃO, JUDICIAIS E DE EXECUÇÃO PENAL PARA ENDURECER A RESPOSTA ESTATAL CONTRA O CRIME ORGANIZADO

- a) Atualização da interpretação dos limites de certos direitos fundamentais, melhor compatibilizando-os com o direito fundamental à segurança (art. 5º, caput, CF/88), notadamente quanto à:
-

- i) Presunção de inocência (inciso LVII do art. 5º), para **permitir execução da pena privativa de liberdade a partir do segundo grau**, antes do trânsito em julgado;
- ii) Presunção de inocência (inciso LVII do art. 5º), para permitir o **confisco antecipado** de bens sobre os quais recaiam indícios veementes de terem sido obtidos por organizações criminosas específicas, mediante lavagem;
- iii) Individualização da pena (inciso XLVI do art. 5º), para **endurecer a progressão de regime** para líderes de organizações criminosas específicas;
- iv) **Vedação temporal à pena privativa de liberdade** (alínea *b* do inciso XLVII do art. 5º): para viabilizar sua aplicação a líderes de organizações criminosas específicas;
- v) O direito do preso a conhecer quem o acusa (inciso LXIV do art. 5º), para **possibilitar anonimato**, ainda que temporário, aos **juízes** dos processos;
- vi) O direito de toda pessoa a ter sua prisão comunicada imediatamente ao juiz competente (inciso LXII do art. 5º) e o direito correlato ao relaxamento imediato da prisão ilegal (inciso LXV do art. 5º) – conjugados com o art. 7 (5)¹ da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, 1969) e com o art. 9 (3) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966)², ambos

¹ “Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.”

² “Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença.”

tratados de natureza supralegal –, para relativizar a **celeridade das audiências de custódia**³.

- b) Constitucionalização da **atividade de inteligência**, tanto para assessoramento do processo decisório quanto para o levantamento de informações, de maneira pregressa ao inquérito policial.
- c) Previsão constitucional sobre **inteligência fiscal-aduaneira** (RFB), **financeira** (Coaf) e **bancária** (BCB) como conexa à segurança pública.
- d) Normas mínimas sobre **uso diferenciado da força policial**, na hipótese de retomada de territórios sob controle de organizações criminosas específicas.
- e) Garantia do **suporte técnico-científico** como **premissa diretiva fundamental** da investigação criminal por meio do fortalecimento institucional dos órgãos especializados.

CRONOGRAMA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E OUTROS EVENTOS

Na esteira dos eixos supramencionados, e com vistas a subsidiar os debates interparlamentares, propomos, a seguir, um cronograma de audiências públicas e outros eventos. A intenção é convidar especialistas em segurança pública, bem como servidores, militares e profissionais da área, a fim de que colhamos tanto a perspectiva da academia e da sociedade civil quanto a da prática cotidiana de operadores securitários. Ademais, sugerem-se encontros com representantes de várias unidades federativas, de maneira a lançar luz sobre dificuldades e demandas regionais e locais, bem sobre políticas públicas consideradas exitosas, implementadas descentralizadamente.

³ Por sua vez, a figura do juiz de garantias, atuante nas audiências de custódia, é decorrência do princípio da imparcialidade judicial, sem previsão expressa na CF/1988, mas materialmente constitucional em razão da cláusula de abertura constante do o § 2º do art. 5º e por interpretação lastreada no princípio do juiz natural – incisos XXXVII e LIII do art. 5º.

As audiências públicas relacionadas abaixo podem ser convertidas em seminários, se assim for mais conveniente. As datas propostas estão sujeitas a alterações.

Tipo de evento	Eixo	Subtemas
Audiência pública	Abertura - Ministro Ricardo Lewandowski	
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Economia do crime organizado (ou Crime organizado e transnacionalidade , <i>infra</i>)
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Crime organizado contemporâneo
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Crime organizado e transnacionalidade (ou Economia do crime organizado, <i>supra</i>)
Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Desafios para a solução de crimes no Brasil: investigação , integração e aperfeiçoamento técnico-científico
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Controle territorial exercido por organizações criminosas e milícias
Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Sistema penitenciário e atuação de organizações criminosas em presídios I
Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Sistema penitenciário e atuação de organizações criminosas em presídios II
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Garantias processuais penais e de execução penal na Constituição
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Inteligência
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Segurança pública como política multissetorial
Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Governança e gestão integrada das forças de segurança pública
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Dados e políticas de segurança pública I
Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Dados e políticas de segurança pública II
Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Integração interagências no sistema nacional de segurança pública
Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Dilemas da segurança pública nos entes federativos

Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Segurança pública localizada: policiamento comunitário e guardas municipais
-------------------	-------------------------------	---

Trabalho interno de consolidação – debate interparlamentar

Reunião com Prefeitos

Reunião com Governadores I

Reunião com Governadores II

Reunião com Governadores III

Possível retorno do Ministro Ricardo Lewandowski

Trabalho interno de consolidação – debate interparlamentar

Apresentação do Parecer pelo Relator
