

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:
 - Provimento 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 justificção 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

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.

pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença.”

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.

Data	Tipo de evento	Eixo	Subtemas
16/09	Audiência pública	Abertura - Ministro Ricardo Lewandowski	
18/09	Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Economia do crime organizado (ou Crime organizado e transnacionalidade , <i>infra</i>)
23/09	Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Crime organizado contemporâneo
25/09	Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Crime organizado e transnacionalidade (ou Economia do crime organizado, <i>supra</i>)
30/09	Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Desafios para a solução de crimes no Brasil: investigação , integração e aperfeiçoamento técnico-científico
02/10	Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Controle territorial exercido por organizações criminosas e milícias
07/10	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
09/10	Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Garantias processuais penais e de execução penal na Constituição
14/10	Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Inteligência
	Audiência pública	Aperfeiçoamento da resposta estatal	Segurança pública como política multissetorial
16/10	Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Governança e gestão integrada das forças de segurança pública
21/10	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
23/10	Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Integração interagências no sistema nacional de segurança pública
28/10	Audiência pública	Aperfeiçoamento da integração	Dilemas da segurança pública nos entes federativos

30/10	Aperfeiçoamento da integração	Aperfeiçoamento da integração	Segurança pública localizada: policiamento comunitário e guardas municipais
04/11	Governadores		
06/11	Governadores		
11/11	Prefeitos		
13/11	Trabalho interno de consolidação – debate interparlamentar		
18/11	Apresentação do Parecer pelo Relator		
