



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança da Minoria

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

VOTO EM SEPARADO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025

Apresentação: 08/07/2025 18:25:13.967 - CCJC
VTS 1 CCJC => PEC 18/2025

VTS n.1

Altera os art. 21, art. 22, art. 23, art. 24 e art. 144 da Constituição, para dispor sobre competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativas à segurança pública.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Mendonça Filho

I - Breve Nota Introdutória

Romper o **pacto federativo**, ao concentrar indevidamente o poder na esfera central, é subverter os fundamentos do Regime Republicano e ameaçar o edifício do Estado de Direito, erigido sobre o pluralismo federativo e a autonomia dos entes federados.

Adverte, com efeito, o professor Michel Temer: *“a Constituição consagra um **sistema de competências repartidas que visa assegurar a cooperação e o equilíbrio entre os entes da Federação**, sendo vedado à União apropriar-se de competências próprias dos Estados e Municípios”*¹ (grifo nosso)

É nessa premissa que se estrutura o presente voto em separado, voltado à análise da constitucionalidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 18, de 2025, que ao visar a **alteração dos artigos 21, 22, 23, 24 e 144 da Constituição Federal**, relativos às competências da União, dos Estados, do

¹ TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 61





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança da Minoria

Distrito Federal e dos Municípios; e aos órgãos da segurança pública, **ofende a repartição constitucional de competências, afrontando cláusula pétrea da forma federativa de Estado.**

II - O Debate na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC

Nos termos do art. 60, caput, inciso II, da Constituição e na forma da mensagem 442/2025, o Poder Executivo submeteu à deliberação da Câmara dos Deputados o texto da Proposta de Emenda à Constituição 18/2025.

Ato contínuo, foi distribuída à esta CCJC, com regime de tramitação especial nos termos do art. 202 c/c 191, I, do Regimento Interno da Casa, tendo sido designado como relator da matéria o Deputado Mendonça Filho - UNIÃO/PE.

Em que pese não ser próprio desta Comissão o debate sobre o mérito da proposição, diante da grande responsabilidade a Ele imposta e por demandas dos agentes envolvidos, acertadamente, o nobre Relator requereu audiências públicas a fim de ouvir argumentações tanto dos representantes de Municípios quanto dos Governadores dos Estados, por serem diretamente atingidos pelas alterações propostas.

No mesmo sentido, foi aprovado o requerimento n. 11/2025, de minha autoria, com intuito de incluir o Governador de Santa Catarina, Senhor Jorginho Mello, entre os convidados para a Audiência Pública, pois além de atuar de forma firme na defesa da propriedade privada e no combate às invasões de terras, sob sua liderança, foram registradas reduções significativas nos índices de homicídios, roubos e furtos, consolidando o Estado de Santa Catarina como um dos mais seguros do Brasil.

Destaco, dentre os Governadores ouvidos na Comissão, a participação do Sr. Ronaldo Caiado não apenas pelo exemplo de gestão firme e exitosa à frente da segurança pública do Estado de Goiás, mas por ter apresentado preocupações legítimas e argumentos sólidos para que esta PEC seja





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

declarada inconstitucional por esse Colegiado, a fim de possibilitar, por exemplo, a manutenção de ações implementadas pelos Governadores contra o avanço das facções e milícias em nível estadual.

III - Panorama Social e Análise dos Eixos da Proposta de Emenda à Constituição

A insegurança tem sido uma realidade percebida por grande parte da população brasileira, como mostra pesquisa do Datafolha (março de 2024): 65% dos brasileiros se sentem inseguros ao caminhar pelas ruas à noite, e 39% relatam sentir “muita insegurança” nesse contexto urbano e cotidiano².

Soma-se a esta sensação de insegurança o avanço territorial do crime organizado, tendo em vista que, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP (setembro de 2024), 23,5 milhões de brasileiros vivem em áreas sob domínio direto de facções ou milícias, representando cerca de 14% da população nacional³.

Diante deste cenário, o Poder Executivo apresentou a PEC 18/2025 - **erigida sob uma arquitetura verticalizada - apoiada sob eixos estruturantes, que não enfrenta os vetores concretos da falta de segurança nem contribui para a efetiva resolução dos problemas locais de segurança pública**, vejamos portanto:

1. Competências da União

A Constituição Federal de 1988 adota um modelo de repartição de competências que combina dimensões horizontal e vertical, tanto no campo legislativo quanto no material (administrativo), promovendo um federalismo de equilíbrio. Todavia, as alterações propostas por esta PEC desvirtuam esse arranjo balanceado, inclinando-se à centralização excessiva de competências na União.

² <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/03/inseguranca-nas-ruas-a-noite-cresce-e-alcanca-2-de-cada-3-brasileiros-diz-datafolha.shtml>

³ <https://static.poder360.com.br/2024/09/pesquisa-FBSP-Datafolha.pdf>





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

Sob essa perspectiva, ao menos duas das mudanças pretendidas pelo texto merecem atenção especial. A primeira é a inserção do **inciso XXVII ao art. 21** repassando para a União a competência exclusiva e indelegável de estabelecer a política e o plano de segurança pública e defesa social e, a segunda, é o novo **inciso XXXI do art. 22 da Carta Constitucional**, prevendo como competência legislativa privativa da União – aquela que só pode ser delegada por meio de Lei Complementar-, “**normas gerais de segurança pública, defesa social e sistema penitenciário**”.

Na prática, ambas as alterações, na medida em que retiram das mãos dos governadores a liberdade de formular as políticas de segurança pública de acordo com as especificidades de cada Estado, **comprometem a governança compartilhada e ameaçam a lógica cooperativa do pacto federativo**.

2. Aumento das Competências das Polícias Federal e Rodoviária Federal (Viária Federal)

Os parágrafos 1º, inciso I; 2º; 2º-A e 2º-B, todos do art. 144 da Constituição, na nova redação proposta pela PEC, ampliam significativamente as competências da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal - que foi rebatizada como Polícia Viária Federal, evidenciando um preocupante desequilíbrio entre a pretensão normativa e a real capacidade operacional dessas corporações.

Em específico, o inciso I, do parágrafo 1º do art. 144, além de incluir a competência da Polícia Federal na apuração de infrações penais ambientais, também inseriu nesse rol os crimes cometidos por organizações criminosas e milícias privadas.

Ademais, em manifesto conjunto, associações e federações representantes das classes policiais como: ADEPOL-BR, FENDEPOL, AMEBRASIL, dentre outras; justificaram de forma técnica a divergência quanto à totalidade das modificações no modelo de segurança pública proposto pela Proposição e, em específico com relação à ampliação das competências em comento, o documento afirma que a real necessidade é de aparelhamento das





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

polícias “pois hoje não tem efetivo, equipamento e tecnologia para a sua própria atribuição constitucional e legal”.

De acordo com a Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal - ADPF, a corporação “enfrenta um cenário crítico de falta de recursos” e, complementa “em 2025, teremos o menor orçamento dos últimos três anos, inviabilizando a aquisição de tecnologias, o pagamento de diárias e até mesmo indenização de sobreaviso”.

Como se percebe, a proposta desconsidera a sobrecarga operacional dessas Polícias e ignora a insuficiência de recursos humanos, logísticos e financeiros, comprometendo a efetividade das ações e enfraquecendo o sistema de segurança do País como um todo.

3. Sistema Único de Segurança Pública/SUSP - Status Constitucional

O Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, foi instituído pela Lei nº 13.675/2018, durante o governo do ex-presidente Michel Temer, em um contexto de crescimento da violência no Brasil, baixa eficiência na articulação entre os órgãos de segurança e pressão da sociedade por respostas mais efetivas.

Relatório Institucional divulgado recentemente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, destaca que *“também data deste período as discussões e a criação, em 2003 pelo Ministério da Justiça, do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Seu objetivo era integrar, e não unificar, ações das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sem interferir na autonomia de cada um.”*⁴ (grifo nosso)

O referido documento menciona a Professora Marta Arretche (2000) que se posiciona nos seguintes termos sobre a implementação do SUSP: *“Descentralização, portanto, significa a implementação em nível local de tarefas de gestão de políticas sociais, de uma maneira geral. Historicamente esta foi*

⁴https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13849/1/RI_Apoio_a_PNDU_seguranca_publica_Pub_Expressa.pdf?utm_source=chatgpt.com





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

uma grande conquista, afinal significou a autonomia dos entes federados, inclusive financeiramente. (grifo nosso)

Conforme se observa, a intenção do legislador ao instituir a Lei nº 13.675/2018, em harmonia com o sistema de competências estabelecido na Constituição, foi enfrentar o problema da segurança pública valorizando a autonomia dos Entes Federativos; no entanto, sua implementação eficaz encontra obstáculos relevantes, tendo em vista as profundas assimetrias entre estados e municípios no que se refere às capacidades técnica, administrativa e orçamentária - fragilidades que não serão superadas apenas com a transposição formal desse texto legal para o corpo da Constituição Federal.

Portanto, a tentativa de constitucionalizar o SUSP, nos termos do **novo inciso XXVIII do art. 21**, reforça a tendência de centralização da segurança pública pela União e não enfrenta as causas reais da insegurança vivenciada pelo cidadão brasileiro, **transformando uma política pública originalmente flexível em um instrumento rígido, além de comprometer o equilíbrio do pacto federativo**.

4. Fundo Nacional de Segurança Pública (FSP) e Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) - Constitucionalização

O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) – Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) – Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994; são instrumentos infraconstitucionais voltados ao financiamento de políticas públicas nas áreas de segurança e sistema prisional, regidos por legislação ordinária que estabelece critérios técnicos de repasse, aplicação e fiscalização; ambos, além da execução direta pela União, também contam com os recursos repassados a Estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências, **dependendo da gestão flexível e da coordenação dos Entes Federados para alcançar sua finalidade**.

A PEC 18/2025 propõe a constitucionalização desses fundos nos termos do novo § 11º, do art. 144: “§ 11. A União instituirá o Fundo Nacional de





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

Segurança Pública e o Fundo Penitenciário Nacional, com o objetivo de garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nessas áreas, **em conformidade com a política nacional de segurança pública e defesa social**, os quais serão distribuídos entre os entes da Federação, na forma da lei, vedado o seu contingenciamento”. (grifo nosso)

Conforme se observa, o texto reduz o poder discricionário dos Estados e Municípios na destinação dos recursos advindos desses fundos na medida em que reforça a intenção em centralizar as diretrizes da segurança pública nas mãos da União, invertendo a lógica federativa e causando desequilíbrio entre planejamento e execução das políticas de segurança pública.

No mesmo sentido, importa destacar que o Supremo Tribunal Federal reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional brasileiro na ADPF 347, mas não determinou a constitucionalização do FUNPEN como solução.

Resta claro que em vez de fortalecer a efetividade das ações de segurança, a proposta constitucionaliza um instrumento fiscal, engessando ainda mais o orçamento da União e prejudicando a adaptabilidade das políticas públicas às realidades locais, distanciando-se da lógica cooperativa e descentralizada do federalismo brasileiro.

Conforme exposto, é possível concluir, a partir da análise dos principais eixos de sustentação desta PEC, que esta não representa um avanço institucional nem traz inovações substanciais para o sistema de segurança pública brasileiro; ao contrário, **limita-se a replicar no texto constitucional mecanismos já previstos em normas infraconstitucionais**.

IV – Análise da Inconstitucionalidade

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18 de 2025, **viola de forma evidente a sistemática da repartição constitucional de competências, delineada nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal de 1988**, ao centralizar atribuições estratégicas em matéria de segurança pública que, no





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

modelo federativo brasileiro, devem ser compartilhadas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nesse sentido, **o artigo 25 da Carta Magna** é central para a compreensão do papel dos Estados nesse arranjo, ao assegurar sua autonomia política, administrativa e legislativa no exercício das competências que lhes são próprias.

“ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”
(grifo nosso)

Assim, quanto mais competências forem atribuídas à União, menor será a margem dos Estados para formular suas próprias políticas públicas de segurança, uma vez que estes atuam no âmbito de competência residual.

Trata-se de um evidente retrocesso em relação à vontade do constituinte originário, que desenhou um federalismo cooperativo e corresponsável, e não uma estrutura hierarquizada e centralizadora comandada pela União.

Para além, a concentração normativa e de coordenação nas mãos do Poder Executivo Federal – como pretende a Proposição ao atribuir à União o comando do Sistema Único de Segurança Pública, a coordenação do sistema penitenciário e a fixação de normas gerais em matéria de segurança pública -, **afronta a lógica de cooperação federativa e esvazia as competências locais.**

Acerca da autonomia local, no voto-vogal proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 6343 MC-REF / DF, há um trecho que merece destaque, *ex-vi*:

“A Constituição Federal confere ênfase à autonomia local, ao mencionar os Municípios como integrantes do





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança da Minoria

*sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com a autonomia dos estados e do Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). **A essência da autonomia contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.***⁵ (grifo nosso)

A doutrina majoritária brasileira também reconhece que **a descentralização política é elemento estruturante do federalismo**, garantindo a cada ente federativo — inclusive os Municípios — o exercício de competências próprias, atribuídas direta ou indiretamente pela Constituição Federal.

Nesse sentido, é esclarecedora a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“A descentralização política ocorre quando **o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos Estados-membros da federação e, no Brasil, também dos Municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento da própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária.***⁶ (grifo nosso)

À luz desses apontamentos, observa-se que esta Proposição ultrapassa os limites constitucionais impostos à atuação federal **comprometendo a harmonia do modelo de competências delineado pelo constituinte originário**, que visa garantir uma distribuição equilibrada e funcional entre os

⁵ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>

⁶ Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo, Atlas





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

entes federativos, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade ao desfigurar a arquitetura de competências prevista no texto constitucional.

Como bem assentou o Ministro Marco Aurélio, em voto paradigmático proferido no Recurso Extraordinário 936790/SC:

“Aprendi, desde cedo, nas lições de Seabra Fagundes, de Caio Tácito, e para me referir a um autor moderno, inexcelsível, Celso Antônio Bandeira de Mello, que às unidades da Federação – e nisto está a essência do pacto federativo – se há de reconhecer a autonomia governamental, e, observados os princípios básicos da Constituição Federal, a autonomia normativa. É para mim, ainda, diante da Carta – refiro-me ao texto primitivo da Carta da República –, inimaginável ter-se a União a legislar sobre serviços que ocorram em áreas geográficas de estados e municípios. (...)”(grifos nossos)

Da mesma forma, como leciona José Afonso da Silva, **“a federação exige o respeito à autonomia dos entes federativos, o que se traduz pela capacidade de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno”**.⁷

Portanto, a PEC 18/2025 não apenas rompe com a arquitetura da Constituição de 1988, como também subverte posicionamentos firmados pelo STF e o entendimento doutrinário dominante, na medida em que compromete o pacto federativo e desrespeita os limites impostos ao poder de reforma constitucional.

Onde se suprime a autonomia local, sufoca-se o pluralismo democrático e abre-se espaço para o retrocesso institucional.

⁷ Curso de Direito Constitucional Positivo, 2023, p. 100.





CÂMARA DOS DEPUTADOS Liderança da Minoria

V- Conclusão

É dizer: ao contrário do que propõe esta tentativa de alteração constitucional, o Brasil necessita de uma política de segurança pública robusta, descentralizada e voltada para o enfrentamento efetivo da criminalidade.

Face a essa tendência da centralização normativa e institucional, impõe-se ao Parlamento reafirmar os contornos do **federalismo cooperativo** e impedir que a lógica da intervenção substitua o princípio da autonomia — condição indispensável à preservação do equilíbrio federativo estabelecido pela Carta Cidadã de 1988.

Trata-se, com efeito, de alteração constitucional com manifesta tendência à supressão dessa autonomia, **afrontando o núcleo essencial da forma federativa de Estado, cláusula pétrea consagrada no art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988.**

Ante o exposto, dada a respeitosa vênia ao colega Relator, **voto pela inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025.

Sala das Sessões, em 08 de julho de 2025.

Deputada Caroline De Toni

PL/SC

