



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025

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 Federal.

Relator: Deputado Mendonça Filho (UNIÃO-PE).

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO:

O Projeto de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, proposto pelo Poder Executivo Federal, doravante denominada neste Voto como PEC da “Segurança Pública”, tem por objetivo realizar significantes alterações ao sistema de segurança pública nacional.

A justificativa da PEC fundamenta-se na ampliação da competência da União na formulação e coordenação da política nacional de segurança pública e defesa social, incluindo o sistema penitenciário.

A medida busca explicitar a atuação da Polícia Federal no combate a organizações criminosas e milícias com atuação interestadual ou internacional, ampliar as atribuições da Polícia Rodoviária Federal para atuação ostensiva em todos os modais viários e incluir as guardas municipais como órgãos de segurança pública. Também propõe a constitucionalização dos fundos nacionais de segurança pública e penitenciário, com vedação ao contingenciamento de seus recursos, e prevê a criação de corregedorias e ouvidorias autônomas para fiscalização da atividade policial.

A matéria foi despachada, em 24/04/2025, à Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania, em regime de tramitação especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD), sujeita à apreciação do Plenário.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

O relator, Dep. Mendonça Filho, proferiu parecer pela admissibilidade, com emenda supressiva. No entanto, a supressão dos dispositivos indicados no parecer não é suficiente para sanar os equívocos propostos pela chamada PEC da “Segurança Pública”.

É o relatório.

II - VOTO:

A proposta busca alterar os artigos 21, 22, 23, 24 e 144 da Constituição Federal, com o argumento de que a criminalidade organizada exige atuação mais coordenada e centralizada por parte da União.

Nesse sentido, propõe-se atribuir à União competência para coordenar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), estabelecer política e plano nacional de segurança pública e defesa social, legislar privativamente sobre normas gerais da matéria e ampliar as atribuições da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal (convertida em polícia viária federal), bem como incluir as guardas municipais no rol dos órgãos de segurança pública.

No entanto, ao examinar o conteúdo da PEC à luz dos princípios constitucionais, é possível identificar **vícios materiais de natureza insuprível** que justificam a inadmissibilidade de vários seus dispositivos nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

1. Violação ao pacto federativo:

A proposta compromete o equilíbrio federativo ao ampliar de forma desproporcional as competências da União em detrimento da autonomia dos Estados e do Distrito Federal, responsáveis constitucionalmente pela organização das polícias civis, militares, penais e corpos de bombeiros. Embora o texto mencione a preservação das competências dos entes subnacionais, a previsão de uma "coordenação" federal do SUSP e do sistema penitenciário, associada à prerrogativa de estabelecer normas gerais por meio de competência legislativa privativa, na prática enfraquece a esfera decisória dos estados e





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

subverte o princípio da descentralização da segurança pública consagrado na Constituição de 1988.

2. Supressão de garantias e controles institucionais:

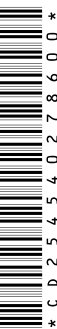
A ampliação das atribuições da Polícia Federal para atuar em casos de crime organizado com repercussão interestadual ou internacional sem necessidade de federalização judicial representa mudança substancial no modelo de repartição de competências investigativas. A medida pode gerar sobreposição com as funções das polícias civis e esvaziamento da autonomia dos estados na condução de investigações, além de fragilizar o controle judicial prévio, que hoje atua como salvaguarda institucional no processo de deslocamento de competência.

3. Criação de força policial viária federal com funções ampliadas sem salvaguardas constitucionais:

A transformação da Polícia Rodoviária Federal em uma força viária federal com atuação ostensiva em todos os modais de transporte e sua autorização para intervir, inclusive nos estados e municípios, em situações de emergência, revela-se medida desproporcional e de constitucionalidade duvidosa. A proposta não delimita claramente os critérios de acionamento, tampouco estabelece mecanismos de controle, o que pode resultar em intervenção federal disfarçada e conflito de atribuições com as polícias militares estaduais.

Além disso, a redação do §2º sugerido pela PEC nº 18/2025 apresenta uma definição restritiva e tecnicamente inconsistente da atuação da nova força federal.

Tal formulação impõe uma limitação espacial e funcional explícita à atuação da polícia viária federal, restringindo-a ao patrulhamento ostensivo de vias federais específicas (rodovias, ferrovias e hidrovias), em flagrante contradição com a justificativa da proposta, que a apresenta como força de apoio nacional de pronta resposta em contextos emergenciais e multissetoriais. Ao mesmo tempo em que se intenta criar um corpo policial com capilaridade e competências ampliadas, a definição constitucional





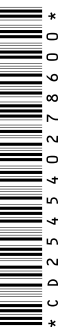
CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

proposta delimita seu campo de atuação a espaços físicos de domínio federal, ignorando cenários de crise e criminalidade que ocorrem fora dessas vias e que, segundo a própria lógica da proposta, justificariam a sua ampliação institucional.

Ocorre que, segundo dados oficiais do DNIT, do IBGE e da Confederação Nacional do Transporte (CNT), a malha viária brasileira é composta majoritariamente por rodovias estaduais e municipais. Das cerca de 1,6 milhão de quilômetros de vias existentes no país, aproximadamente 75 mil quilômetros são de rodovias federais (menos de 5%), enquanto mais de 230 mil quilômetros pertencem às redes estaduais e mais de 1,3 milhão de quilômetros são de responsabilidade municipal. Assim, a polícia viária federal, conforme definida na PEC, teria sua atuação concentrada em uma fração extremamente reduzida da malha viária nacional, o que compromete severamente a efetividade prática da sua atuação ostensiva, sobretudo no enfrentamento do crime organizado, que se desloca e se articula majoritariamente pelas vias estaduais e municipais.

Essa contradição compromete a coerência do modelo proposto, gera insegurança jurídica quanto aos limites operacionais da força e abre margem para extrapolação de competências por via infraconstitucional ou por simples prática administrativa. Ademais, a concentração de esforços ostensivos em rodovias, ferrovias e hidrovias ignora os demais espaços urbanos e rurais nos quais se dá a circulação intermodal do crime organizado, o que revela uma concepção parcial e insuficiente da dinâmica contemporânea da criminalidade.

Em vez de oferecer uma solução institucional coerente, a PEC consagra um modelo ambíguo: ao mesmo tempo limitado no texto e maximalista na intenção política, sem os necessários freios, contrapesos e critérios democráticos de atuação. O resultado é um desenho normativo que pode gerar conflitos federativos, insegurança operacional e potencial esvaziamento das competências das polícias estaduais, especialmente das polícias militares, incumbidas do patrulhamento ostensivo nos territórios dos entes federados.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

4. Nomenclatura e Limitação Territorial da Atuação das Guardas Municipais:

A PEC ao incluir as guardas municipais no rol dos órgãos de segurança pública do art. 144 da Constituição Federal, reproduz formulações já debatidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (RE 608.588, Tema 656 da repercussão geral). No entanto, dois aspectos da redação proposta devem ser objeto de crítica: a manutenção da nomenclatura “Guarda Municipal” e a limitação expressa da atuação ao espaço urbano, conforme o §8º-B sugerido.

Primeiramente, a permanência do termo “guarda” reforça uma ambiguidade conceitual e funcional. O modelo de segurança pública constitucionalmente previsto distingue, com relativa clareza, as funções de policiamento ostensivo (atribuídas às polícias militares), de polícia judiciária (atribuídas às polícias civis) e de outras forças auxiliares. Ao passo que a proposta admite expressamente que as guardas possam exercer ações de segurança urbana, inclusive o policiamento ostensivo e comunitário, a manutenção do termo “guarda” — de forte conotação patrimonial e administrativa — torna-se contraditória com a nova natureza institucional pretendida. Tal escolha contribui para a permanência de disputas de competência, dificulta o reconhecimento das guardas como força policial de fato e compromete sua integração funcional com os demais órgãos do sistema de segurança pública.

Se a proposta constitucionaliza o policiamento ostensivo e comunitário, nada justificaria, sob o ponto de vista técnico-jurídico, a não adoção da nomenclatura “Polícia Municipal”, adotada em diversos países com modelos federativos similares ao brasileiro. A recusa em nomear adequadamente o órgão correspondente às funções que lhe são atribuídas institucionaliza uma disfunção e perpetua um hiato entre a norma jurídica e a prática operacional.

Adicionalmente, o §8º-B da proposta impõe uma limitação espacial expressa à atuação das guardas: “ações de segurança urbana”. Essa delimitação, ao não permitir qualquer margem de atuação em áreas rurais, suburbanas ou de expansão urbana —





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

frequentemente atingidas por fenômenos de criminalidade associados aos centros urbanos — cria uma restrição territorial artificial e desprovida de fundamento empírico. A realidade social e demográfica do Brasil, em especial nos pequenos e médios municípios, demonstra que a criminalidade transcende o perímetro estritamente urbano, e uma força policial local deve poder atuar em todo o território do ente municipal, desde que respeitadas as competências dos demais órgãos.

Portanto, ao não atualizar a nomenclatura das guardas para refletir a natureza funcional que pretende atribuir a elas e ao limitar sua atuação territorial de forma inflexível, a PEC nº 18/2025 incorre em contradições internas e debilita a proposta de integração e racionalização do sistema de segurança pública. Em vez de fortalecer institucionalmente as estruturas locais de segurança, o texto proposto perpetua indefinições e conflitos, além de limitar a efetividade da atuação municipal no combate à criminalidade e na proteção da população.

Não obstante as críticas aos aspectos terminológicos e territoriais da redação proposta, **este voto não propõe a supressão do dispositivo que constitucionaliza as guardas municipais como órgãos integrantes do sistema de segurança pública, nos termos do art. 1º da PEC da Segurança Pública. Trata-se de um avanço necessário no reconhecimento formal do papel que tais instituições já desempenham na prática cotidiana, sobretudo nos grandes centros urbanos. Ao incluir expressamente as guardas municipais no art. 144 da Constituição Federal, a proposta contribui para conferir maior segurança jurídica e valorização desses agentes públicos, permitindo sua inserção no debate federativo sobre segurança pública de forma mais legítima e orgânica.**

A crítica aqui apresentada, portanto, dirige-se apenas à redação restritiva do §8º-B e à manutenção da nomenclatura “guarda”, e não ao mérito da inclusão das guardas municipais no rol constitucional dos órgãos de segurança pública. Dessa maneira, voto pela constitucionalidade e inclusão das Guardas Municipais no rol do artigo 144 da Constituição Federal.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

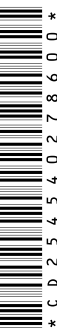
5. Constitucionalização de fundos e órgãos sem diretrizes claras de controle e fiscalização:

Inicialmente, é importante reconhecer que o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Nacional Penitenciário (Funpen) já estão regulamentados no ordenamento jurídico infraconstitucional. O FNSP é disciplinado pela Lei nº 13.756/2018, e o Funpen, pela Lei Complementar nº 79/1994. Ambos operam com base em marcos legais em vigor, inclusive com disposições que já vedam o contingenciamento de seus recursos.

Cumpre destacar que, embora a vedação ao seu contingenciamento represente uma tentativa de garantir previsibilidade orçamentária, a estratégia adotada pela PEC revela-se limitada diante da magnitude e da complexidade estrutural da crise de segurança pública no país. A mera existência de fundos, ainda que constitucionalizados, não assegura a destinação estável, proporcional e estratégica de recursos, especialmente quando sua execução depende de critérios administrativos sujeitos a variações políticas e operacionais.

Uma alternativa de maior densidade institucional e eficácia seria a vinculação de receitas obrigatórias da União, dos Estados e do Distrito Federal para a área da segurança pública, nos moldes do que já ocorre com os direitos sociais da saúde e da educação. A Constituição Federal, em seus artigos 198, § 2º, e 212, já estabelece pisos mínimos de aplicação de recursos públicos nessas áreas, garantindo, por imposição constitucional, que percentuais mínimos da receita corrente sejam destinados obrigatoriamente ao financiamento dessas políticas públicas essenciais.

A segurança pública, embora consagrada como direito fundamental e dever do Estado no art. 144 da Constituição, não possui qualquer mecanismo de financiamento obrigatório, permanecendo dependente da discricionariedade política das leis orçamentárias anuais. A ausência de vinculação legalmente imposta compromete a estabilidade financeira do setor, torna os investimentos fragmentados e vulneráveis a cortes e contingenciamentos, e impede a formulação de políticas públicas de médio e longo prazo.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

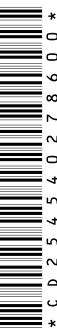
Ademais, a opção por manter o modelo de fundos, sem estabelecer percentuais mínimos de aplicação de receitas, perpetua um sistema de distribuição centralizada e eventual, dependente da burocracia federal e da capacidade técnica dos entes federativos para acessar os recursos, o que muitas vezes reforça desigualdades regionais em vez de reduzi-las. A adoção de uma regra constitucional de vinculação orçamentária mínima à segurança pública — com definição clara de base de cálculo, destinação e fiscalização — representaria avanço mais robusto, democrático e estável para o financiamento do setor.

Por fim, vale ressaltar que o texto proposto pelo Poder Executivo condiciona os repasses dos fundos federais às diretrizes estabelecidas unilateralmente pelo Governo Federal. É mais uma evidência do interesse em conceder à União poder de centralização e controle político. A lógica subjacente é simples: o ente federado que se alinhar estritamente às orientações da política nacional, mesmo que descoladas da realidade local ou comprovadamente ineficazes, é contemplado com recursos. Em contrapartida, aqueles estados ou municípios que adotem soluções inovadoras ou mais eficientes, mas que não se enquadrem nos parâmetros federais, ficam sem acesso ao fundo.

6. Ausência de debate federativo e social ampliado

Dado o impacto profundo das alterações sugeridas, notadamente na arquitetura institucional da segurança pública, a proposta exige amplo debate com os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, especialmente por afetar diretamente a autonomia dos entes e a atuação de profissionais de segurança pública. A ausência dessa escuta qualificada compromete a legitimidade da proposta e o próprio processo democrático de formulação de normas constitucionais.

Diante dos argumentos expostos, voto **pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025**, com emenda supressiva dos dispositivos expostos, por entender que seu conteúdo viola cláusulas pétreas da Constituição, especialmente o princípio federativo (art. 1º, caput, e art. 60, § 4º, I) além de comprometer o equilíbrio entre os entes federativos, a repartição de competências, os controles institucionais e a segurança jurídica.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

Sala da Comissão, em 08 de julho de 2025.

Deputado DELEGADO PAULO BILYNSKYJ

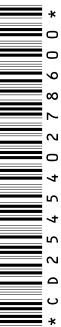
Relator.

Apresentação: 09/07/2025 12:56:03.780 - CCJC
VTS 2 CCJC => PEC 18/2025

VTS n.2



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD254540278600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Delegado Paulo Bilynskyj





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

Apresentação: 09/07/2025 12:56:03.780 - CCJC
VTS 2 CCJC => PEC 18/2025
VTS n.2

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025

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 Federal.

Relator: Deputado Mendonça Filho (UNIÃO-PE).

EMENDA SUPRESSIVA

Suprimam-se os seguintes dispositivos da presente Proposta de Emenda à Constituição:

“Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.21.....

XXVII - estabelecer a política e o plano nacional de segurança pública e defesa social, que compreenderá o sistema penitenciário, ouvido o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, integrado por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil, na forma da lei; e

XXVIII - coordenar o sistema único de segurança pública e defesa social e o sistema penitenciário, por meio de estratégias que assegurem a integração, a cooperação e a interoperabilidade dos órgãos que o compõem, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. As competências da União de que tratam os incisos XXVII e XXVIII do caput não excluem as competências comuns e concorrentes dos demais entes federativos relativas à segurança pública e à defesa social, nem restringem a subordinação das polícias militares, civis e penais e dos corpos de bombeiros militares aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

Apresentação: 09/07/2025 12:56:03.780 - CCJC
VTS 2 CCJC => PEC 18/2025

VTS n.2

Art.22.....

.....
XXII - competência da polícia federal, da polícia viária federal e da polícia penal federal;

.....
XXXI - normas gerais de segurança pública, defesa social e sistema penitenciário.

Art.23.

.....
XIII - prover os meios necessários à manutenção da segurança pública e da defesa social.

Art.24.....

.....
XVII - segurança pública e defesa social.

Art.144.....

.....
II - polícia viária federal;

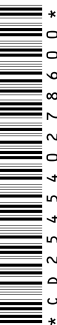
.....
§ 1º

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, inclusive o meio ambiente, ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, como aquelas cometidas por organizações criminosas e milícias privadas, segundo se dispuser em lei;

§ 2º A polícia viária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias, ferrovias e hidrovias federais.

§ 2º-A O emprego da polícia viária federal poderá ser autorizado ou determinado pela autoridade da União à qual estiver subordinada, em caráter emergencial e por período determinado, nos termos da lei, para:

I - exercer a proteção de bens, serviços e instalações federais;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

II - prestar auxílio às forças de segurança pública estaduais ou distritais, quando requerido por seus Governadores; e

III - atuar em cooperação com os demais órgãos integrantes do sistema único de segurança pública em estado de calamidade pública e em desastres naturais.

§ 2º-B A polícia viária federal, no exercício de suas competências, não exercerá funções inerentes às polícias judiciárias nem procederá à apuração de infrações penais, cuja competência é exclusiva da polícia federal e das polícias civis, assegurada, na forma da lei, a atividade de inteligência que lhe é própria.

§ 7º Lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos integrantes do sistema único de segurança pública e defesa social, que atuarão de forma integrada e coordenada, em conformidade com as diretrizes da política nacional de que trata o art. 21, caput, inciso XXVII, de maneira a ampliar sua eficiência e eficácia.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais, de natureza civil, destinadas à proteção de seus bens, seus serviços e suas instalações, conforme se dispuser em lei.

§ 8º-A As guardas municipais estarão sujeitas ao controle externo pelo Ministério Público.

§ 8º-B Às guardas municipais será admitido o exercício de ações de segurança urbana, inclusive o policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as competências dos demais órgãos a que se refere o caput, especialmente as de polícia judiciária.....

§ 11. A União instituirá o Fundo Nacional de 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.

§ 12. A apuração da responsabilidade funcional dos profissionais dos órgãos de segurança pública e defesa social caberá às corregedorias, por meio de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

§ 13. As corregedorias a que se refere o § 12 terão autonomia no exercício de suas competências.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509
70160-900 – Brasília-DF

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que constituírem guardas municipais instituirão ouvidorias, que terão autonomia no exercício de suas competências, às quais caberão:

I - o recebimento de representações, elogios e sugestões de qualquer pessoa sobre a atuação dos profissionais de segurança pública e defesa social;

II - o encaminhamento dos expedientes aos órgãos competentes, para que sejam adotadas as medidas legais cabíveis; e

III - a notificação dos requerentes.

Art. 2º O quadro de servidores da polícia viária federal será preenchido, exclusivamente, por meio de concurso público e de transformação dos cargos da carreira da polícia rodoviária federal, sem prejuízo dos vencimentos e das vantagens da carreira, inclusive daqueles assegurados aos aposentados.

Art. 3º Ficam revogados os seguintes dispositivos do art. 144 da Constituição:

I - o inciso III do caput; e

II - o § 3º.” (NR)

Sala da Comissão, 8 de julho de 2025.

Deputado **DELEGADO PAULO BILYNSKYJ**

Relator

