



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 18-A, DE 2025**

**(Do Poder Executivo)**

**Mensagem nº 442/2025**  
**OF nº 484/2025**

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; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade, com emendas supressivas (relator: DEP. MENDONÇA FILHO).

**DESPACHO:**  
À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**APRECIÇÃO:**  
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## **S U M Á R I O**

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Emendas oferecidas pelo relator (2)
- Parecer da Comissão
- Emendas adotadas pela Comissão (2)
- Votos em separado (2)
- Declaração de voto

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

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.

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.” (NR)

“Art.

.....  
.....  
.....

XXII - competência da polícia federal, da polícia viária federal e da

22.



polícia penal federal;

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

.....  
....." (NR)

"Art. 23. ....

.....  
.....  
.....

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

.....  
....." (NR)

"Art. 24. ....

.....  
.....  
.....

XVII - segurança pública e defesa social.

.....  
....." (NR)

"Art. 144. ....

.....  
.....  
.....

II - polícia viária federal;

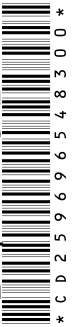
.....  
.....

VII - guardas municipais.

§

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;

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.

§ 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." (NR)

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.

Art. 4º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua promulgação.

Brasília,



EM nº 00029/2025 MJSP

Brasília, 26 de Fevereiro de 2025

Apresentação: 24/04/2025 08:51:02.263 - Mesa

PEC n.18/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

A segurança pública, de forma crescente, vem se tornando um problema de âmbito nacional, em especial diante da ação do crime organizado, cuja atuação transcende as fronteiras estaduais e mesmo do próprio País. Essa é a razão pela qual o enfrentamento desse tipo de criminalidade demanda um planejamento estratégico nacional.

Por tal motivo, submeto à apreciação de Vossa Excelência proposta de Emenda Constitucional que altera o art. 21 da Constituição Federal, a fim de que seja possível ao Poder Executivo da União coordenar mais eficazmente o Sistema Único de Segurança Pública – Susp, instituído pela Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, bem assim o sistema penitenciário nacional, elaborando a política nacional de segurança pública e defesa social, que incluirá o sistema penitenciário, ouvido o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, integrado por representantes dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil, instituído pela referido diploma legal.

Trata-se, no primeiro caso, de um movimento de constitucionalização do Susp, dando continuidade ao fortalecimento da função de planejamento e de coordenação da União em matéria de segurança pública. Por outra senda, dá-se um passo na direção do fortalecimento do sistema penitenciário nacional e, ao mesmo tempo, coincide com o que foi decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (Rel. Min. Marco Aurélio).

Com efeito, as atribuições dos entes federados em matéria de segurança pública serão mantidas no novo arranjo institucional proposto, ou seja, permanecem as competências comum e concorrente e a subordinação das polícias militares, civis e penais e dos corpos de bombeiros militares aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal

Em complemento, propõe-se a alteração do art. 22 da Constituição com o propósito de atribuir competência privativa à União para legislar sobre normas gerais acerca da segurança pública, defesa social e sistema penitenciário, garantindo-se, assim, uma atuação uniforme e integrada de todos os entes da federação nessas áreas. Isso sem prejuízo de dotar-se a União, os Estados e o Distrito Federal de competência concorrente para legislar sobre a temática, nos termos do art. 24 do texto constitucional.



Ao mesmo tempo, sugere-se a alteração no art. 23 para instituir a competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios para prover os meios necessários à manutenção da segurança pública.

Cumpra registrar, por outro lado, que as organizações criminosas e as milícias privadas vêm diversificando suas atividades ilícitas e ampliando seu espaço de atuação, tendo revelado um crescimento exponencial a ponto de representar uma ameaça à segurança pública em âmbito nacional. Isso porque sua ação não se limita às fronteiras estaduais, alcançando muitas vezes repercussão internacional.

O combate à criminalidade organizada pela Polícia Federal, não raro, depende de uma decisão judicial que determine a federalização do caso ou, então, do envolvimento de algum participante com prerrogativa de foro.

Assim, considerado o atual regramento constitucional das atribuições da Polícia Federal, há limitações consideráveis ao enfrentamento da criminalidade organizada. Nesse contexto, sua repressão tem ficado a cargo dos órgãos de segurança estaduais, os quais, apesar de envidados os seus melhores esforços, nem sempre possuem capacidade operacional de solucioná-las de modo imediato e eficiente.

Por isso, convém que se atribua à Polícia Federal, de forma expressa e inequívoca, a competência para investigar e reprimir infrações cometidas por organizações criminosas e milícias privadas, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme. Também se afigura necessário explicitar sua atuação na investigação de ilícitos penais que afetem bens da União ou estejam no âmbito de seu interesse, tais como o meio ambiente.

De outra parte, cumpre ressaltar que os Estados da Federação e o Distrito Federal atuam na área de segurança pública por meio de duas forças policiais distintas: polícia judiciária e polícia ostensiva. Em apertada síntese, de acordo com os parágrafos 4º e 5º do art. 144, compete à primeira a apuração de infrações penais, ao passo que à segunda atuar na preservação da ordem pública.

Esse modelo, considerado efetivo nos Estados, merece ser reforçado no âmbito federal. Como é sabido, a Polícia Rodoviária Federal vem sendo requisitada, com uma frequência cada vez maior, a prestar auxílio emergencial às demais forças federais e estaduais de segurança pública. Essa demanda merece amparo constitucional para o desempenho de ações ostensivas, em caráter excepcional.

Acrescente-se que a circulação de bens e serviços para o desenvolvimento socioeconômico do País não ocorre somente por rodovias, mas, de forma crescente, por ferrovias, hidrovias e outras instalações federais. Diante disso, o roubo de cargas, o contrabando, o descaminho, a pirataria, o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, além de outros delitos, são cada vez mais praticados nesses locais, em especial pela criminalidade organizada. Por isso, é recomendável que se institua uma força policial viária nacionalmente distribuída, para prevenção e repressão de tais condutas.

Os parágrafos 2º e 3º do art. 144 da Carta Magna estabelecem a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal como forças que integram os órgãos de segurança pública no âmbito da União. No entanto, esta última é inexistente, ao passo que a primeira vem exercendo, com notável eficiência, o patrulhamento ostensivo das rodovias e estradas federais do Brasil.

Trata-se de uma polícia de natureza ostensiva - e não militar - com um histórico de quase 100



anos de atuação, que cumpre suas missões com observância às regras da disciplina e hierarquia, cuja eficácia operacional é reconhecida por importantes órgãos de controle como os Ministérios Públicos, os Tribunais de Contas e a Controladoria Geral da União - CGU.

A Polícia Rodoviária Federal é composta atualmente por um efetivo de quase 13 mil agentes, que conta com veículos, aeronaves, armamentos e equipamentos modernos e sofisticados. Assim, comporta uma ampliação de atribuições, permitindo que o Poder Executivo Federal passe a contar com um órgão de patrulhamento ostensivo em todos os modais viários. Ainda, poderá ser autorizado ou determinado pela autoridade da União à qual está subordinada, em caráter emergencial e por período determinado, para agir eficazmente de forma preventiva e repressiva e proteger bens, serviços e instalações federais, prestar auxílio às forças de segurança pública estaduais ou distritais, quando requerido por seus governadores, e atuar em calamidades públicas e desastre naturais.

Em recente julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588, representativo do Tema nº 656 da Repercussão Geral, a Suprema Corte fixou a seguinte tese: “[é] constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional”.

Assim, optou-se por acolher o entendimento acima de modo a incluí-lo no texto constitucional. As guardas municipais, portanto, passam a constar do rol dos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Lei Maior, enquanto o §8º deste artigo define sua atuação em ações de segurança urbana, de forma que não se sobreponham às atribuições das polícias civil e militar. Ainda, prevê a sua submissão ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF.

Também se sugere a constitucionalização do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e do Fundo Nacional Penitenciário – Funpen, cujos recursos deverão ser direcionados a projetos, atividades e ações previstas nos planos pertinentes, de maneira a conferir maior unidade e eficiência no combate à criminalidade.

A previsão constitucional desses fundos é fruto de uma percepção generalizada de que a segurança pública, a qual abarca tanto a prevenção quanto a repressão às atividades criminosas, precisa de recursos em montante correspondente a esse magno desafio, sob pena de total ineficácia da ação estatal.

Esses fundos, já instituídos pelo legislador infraconstitucional, também teriam seu contingenciamento vedado para fortalecer e estabilizar as políticas a serem implementadas, tal como já ocorre com o FNSP (Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018) e o Funpen (Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994), atualmente em vigor por imposição legal (art. 5º, § 2º, da nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018) e judicial (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347).





A proposta também estabelece órgãos de correição com a incumbência de apurar a responsabilidade funcional dos profissionais de segurança pública e defesa social que serão dotados de autonomia, além de prever a instituição de ouvidorias públicas igualmente autônomas, nos três níveis da Federação, para receber representações, elogios e sugestões sobre as atividades destes servidores.

São estas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter a Vossa Excelência a presente proposta de Emenda Constitucional.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Enrique Ricardo Lewandowski*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI  
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

<b>CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b>	<a href="https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:198810-05:1988">https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:198810-05:1988</a>
---	---

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025

Apresentação: 09/07/2025 10:12:02.173 - CCJC  
PRL 1 CCJC => PEC 18/2025

PRL 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 - RELATÓRIO

Cuida-se de proposta de emenda à Constituição, encaminhada pelo Poder Executivo, por meio da MSC nº 442/2025 (Mensagem), com objetivo de alterar os artigos 21, 22, 23, 24 e 144 para dispor sobre as competências da União, dos Estados-membros e dos Municípios relativas à segurança pública.

Em sua justificativa, o Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça Enrique Ricardo Lewandowski argumenta que a segurança pública se tornou um problema de âmbito nacional cujo enfrentamento exige um planejamento estratégico nacional.

Nesse sentido, acrescenta ser necessária a alteração do texto constitucional para que seja “possível ao Poder Executivo da União coordenar mais eficazmente o Sistema Único de Segurança Pública – Susp, instituído pela Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, bem como o sistema penitenciário nacional, elaborando a política nacional de segurança pública e defesa social, que incluirá o sistema penitenciário [...]”.

Para além disso e mais especificamente, a PEC visa:



- Constitucionalizar a estrutura do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), criado pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018;
- Promover maior envolvimento da União na elaboração e na implementação de políticas penitenciárias, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 347;
- Resguardar, mediante ressalvas explícitas, as competências comuns e concorrentes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na área da segurança pública, bem como a subordinação das polícias militares, civis e penais e dos corpos de bombeiros militares aos governadores estaduais e do Distrito Federal;
- Reforçar o papel da Polícia Federal, ao conferir-lhe expressamente atribuições investigativas concernentes a organizações criminosas, milícias privadas e crimes ambientais;
- Criar uma Polícia Viária Federal, de função precipuamente ostensiva e inicialmente lotada por servidores oriundos de transformação dos cargos da carreira da Polícia Rodoviária Federal, que estaria sendo muito requisitada a prestar auxílio emergencial às demais forças, à vista de maior incidência de crimes como roubo de cargas e contrabando em vias federais, praticados inclusive por organizações criminosas;
- Inserir as Guardas Municipais entre os órgãos de segurança pública listados no *caput* do art. 144 da Constituição Federal, com previsão de que realizem ações de segurança urbana, incluindo policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as competências das polícias civis e militares, na esteira de julgamento pelo STF do Recurso Extraordinário nº 608.588, representativo do Tema nº 656 da Repercussão Geral;



- Constitucionalizar o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), inscritos em legislação infraconstitucional, para garantir previsibilidade e estabilidade no financiamento das políticas de segurança pública e reforçar proibição de contingenciamento; e
- Estabelecer corregedorias e ouvidorias autônomas em todos os níveis federativos, as primeiras incumbidas de apurar a responsabilidade funcional de agentes da segurança pública, e as segundas legitimadas a receber manifestações da população.

No âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania foram ouvidos, em audiências públicas, em 21 de maio de 2025, o Excelentíssimo Senhor Ricardo Lewandowski, Ministro da Justiça; em 28 de maio de 2025, o Excelentíssimo Senhor Ronaldo Caiado, Governador do Estado de Goiás, e o Excelentíssimo Senhor Helder Barbalho, Governador do Estado do Pará; e, em 11 de junho de 2025, o Excelentíssimo Senhor Eduardo Leite, Governador do Estado do Rio Grande do Sul, o Excelentíssimo Senhor Eduardo Paes, Presidente da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos, e o Excelentíssimo Senhor Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios.

Esta proposição está sujeita à apreciação do Plenário e tramita sob o regime especial, nos termos do artigo 202 e 191, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de sua admissibilidade, conforme prevê a alínea “b”, do inciso IV, do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.



## II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso IV, alínea 'b', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania realizar o exame de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição PEC nº 18, 2025.

Esclareça-se que, nessa fase do processo legislativo especial das propostas de emenda à Constituição, o exame de admissibilidade limita-se a verificar se proposição infringe os limites, formais, circunstanciais e materiais, previstos no artigo 60 da Constituição Federal.

Em relação aos limites formais, verificamos não haver impedimento à admissibilidade da proposição. Com efeito, o autor da proposta de emenda à Constituição está legitimamente autorizado pelo artigo 60, II, da Constituição Federal. Também não há violação à regra da irrepetibilidade, prevista no art. 60, § 5º, uma vez que a matéria tratada na proposição não foi objeto de nenhuma outra PEC rejeitada ou tida por prejudicada nesta sessão legislativa.

Consigno, também, não haver, neste momento, nenhuma limitação circunstancial que impeça o prosseguimento da tramitação, conforme determina o art. 60, § 1º, da Constituição Federal.

Quanto à eventual ocorrência de incompatibilidades materiais, devemos cotejar a proposição com o conteúdo do § 4º do art. 60 do texto constitucional, o qual veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (inciso I); o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II); a separação dos Poderes (inciso III); e os direitos e garantias individuais (inciso IV).

A proposta encaminhada pela Presidência da República pretende acrescentar ao artigo 22, da Constituição Federal, o inciso XXXI, para prever a competência privativa da União para legislar sobre “normas gerais de segurança pública, defesa social e sistema penitenciário”.

Ao mesmo tempo, a proposta acrescenta ao artigo 24 o inciso XVII atribuindo competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito



Federal para legislar sobre “segurança pública e defesa social”. Registre-se que, conforme o texto vigente, a competência para legislar a respeito de direito penitenciário já é conferida de forma compartilhada entre aqueles entes federativos.

De início, nota-se, até com certa espanto, que a proposição introduz ao texto constitucional modificações incompatíveis entre si: ou a matéria é de competência privativa da União ou é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Não se pode ser as duas coisas ao mesmo tempo. Os termos sob exame são inconciliáveis e estranhos à própria sistemática de repartição de competências consagrada no texto constitucional.

Não estamos, contudo, diante de um mero problema de má técnica legislativa. Como demonstraremos a seguir, a inclusão do inciso XXXI ao artigo 22, da Constituição Federal, é medida tendente a abolir a forma federativa de Estado, naquela porção específica da divisão de competências que disciplina a estrutura institucional-federativa da segurança pública. Entendemos, portanto, ser o caso de suprimi-la nesse juízo de admissibilidade.

Diga-se, com intuito de firmar as premissas deste voto, que as limitações materiais não impõem uma intangibilidade absoluta ao poder constituinte derivado. A rigor, o que se pretende com as cláusulas pétreas é proteger o núcleo essencial de um valor, direito ou de uma estrutura institucional das veleidades e caprichos das maiorias de ocasião.

Acrescento, ainda, que será suficiente para caracterizar a inconstitucionalidade uma alteração que tenda, ainda que remotamente, à abolição da forma federativa. Isto é, não será inconstitucional somente aquela proposição que transforme, de imediato e de uma só vez, em unitário um estado concebido sob a forma de federação.

Entendo que a hermenêutica constitucional mais adequada reputa, também, como inconstitucional, as pequenas alterações introduzidas a sorrelfa que esvaziam pouco a pouco o núcleo essencial protegido pela cláusula pétrea.



Consigno não haver *a priori* impedimento constitucional para se redistribuir competências, mas este sempre surgirá se, a pretexto de se realocá-las, houver a subversão do núcleo essencial de uma estrutura institucional-federativa pensada pelo Constituinte originário. A interpretação, portanto, não deve ser feita abstratamente, mas calcada em um caso concreto de modo a avaliar se a paulatina subtração de competências de um ente, em benefício de outro, acarreta a erosão do núcleo essencial de uma cláusula pétrea. Essa análise, cautelosa e circunstanciada, é crucial sobretudo quando se trata de federalismo, pois um de seus elementos definidores é justamente a partilha de competências entre os entes federativos.

Ora, a descentralização do poder, consolidada a partir da Constituição de 1988, representa uma inequívoca opção organizacional e, mais importante, um verdadeiro compromisso democrático, ao multiplicar os espaços de deliberação e representação popular<sup>1</sup>.

É, também, nesse espírito que a literatura mais abalizada tem reconhecido que emendas que tendam a centralizar competências, em especial aquelas tradicionalmente atribuídas aos entes subnacionais, devem ser objeto de controle mais rigoroso de constitucionalidade.

O professor José Luiz Quadros de Magalhães afirma que o federalismo brasileiro deve ser compreendido como centrífugo, isto é, voltado constitucionalmente à descentralização. Em sua leitura, esse modelo é essencial não apenas para a interpretação constitucional, mas para o correto controle de constitucionalidade das reformas. Segundo o autor, “se uma emenda é centralizadora, logo tendente a abolir a forma federal, é inconstitucional. Inconstitucional também será qualquer outra medida nesse sentido”<sup>2</sup>.

Estabelecidos esses pressupostos, devemos analisar sistematicamente o texto constitucional de modo a identificar qual é o núcleo essencial da estrutura institucional-federativa responsável pela execução da política de segurança pública.

<sup>1</sup> MAFFAZINI, Rafael. Federalismo e Democracia: a descentralização como valor constitucional. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 35, p. 105-132, 2020.

<sup>2</sup> MAGALHÃES, José Luís Quadros de (Coord.). Pacto Federativo. Cadernos de Pesquisa, n. 1. S.l.: s.n., 2000, p. 19.





O artigo 144, da Constituição Federal, dispõe que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”.

A expressão “dever do Estado”, contida no artigo 144, é a chave interpretativa: todas as vezes que o texto constitucional dela se utiliza, se atribui, por conseguinte, a correspondente competência legislativa concorrente. São as hipóteses de saúde (artigo 196), educação (artigo 208) e desporto (artigo 217), cuja competência legislativa estão adequadamente previstas no artigo 24, XII e IX. Essa atribuição não é desprovida de razão: quer-se garantir os meios legislativos para que se atinja, com eficiência, os fins almejados pela política pública.

Não será, portanto, distinto em relação à segurança pública: sua prestação é garantia essencial para a preservação da ordem e da estabilidade democrática, devendo, portanto, caracterizar-se pela absoluta cooperação entre os entes federativos. Para a consecução das finalidades previstas no texto constitucional, é indispensável o exercício de competências legislativas pelos Estados, quer as comuns, descritas no artigo 144, quer as remanescentes, previstas no artigo art. 25, § 1º ou as concorrentes, no art. 24.

Destaco, ainda, que a estrutura institucional-federativa de natureza compartilhada visa atender a legítima adequação das peculiaridades regionais que são bastante díspares devido a extensão do nosso território nacional.

Rememore-se, por fim, que o mesmo artigo 144 ao listar os órgãos componentes da estrutura institucional-federativa da segurança pública nomeia as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, todas elas entidades vinculadas aos Estados.

Tudo isso demonstra que, no que diz respeito à segurança pública, a forma federativa optou inequivocamente pelo compartilhamento de competências administrativas e legislativas. A mudança pretendida pela Presidência da República, a pretexto de redistribuir competências entre os entes federativos, desnatura o núcleo essencial da estrutura institucional-



federativa da segurança pública. Medidas centralizadoras, como a ora examinada, violam a identidade do arranjo federativo previsto para a segurança pública e devem ser inadmitidas de pronto.

Por essas razões, somos favoráveis que se suprima o inciso XXXI do artigo 22, incluído pelo artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025.

Considero, ainda, oportuno, avaliar a constitucionalidade do §2º-B que se pretende acrescentar ao artigo 144, da Constituição Federal. O dispositivo proposto tem a seguinte redação:

§ 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

Afirme-se, de início, que a atribuição de competência exclusiva às polícias civil e federal para apurar infrações penais configura flagrante violação à separação de poderes e ao sistema de direitos fundamentais, o que, configura, a meu ver, medida tendente a abolir as cláusulas pétreas previstas no artigo 60, §4º, incisos III e IV.

Parece-nos, como haveremos de expor a seguir, que a proposição viola o princípio republicano, pois inibe a capacidade das instituições de assegurarem e de garantirem a higidez do ordenamento jurídico.

O referido dispositivo tolhe as prerrogativas constitucionais do Ministério Público de conduzir diligências investigatórias específicas e de requisitar documentos sempre que necessário à defesa do interesse público e à promoção da ação penal pública. Na forma proposta, haveria uma inequívoca fragilização da independência funcional dos órgãos do Ministério Público e se abriria margem a contestações judiciais sobre a validade de atos investigatórios essenciais à persecução penal.

Como o Ministério Público se vale de apurações para, inclusive, assegurar direitos fundamentais e os interesses sociais e individuais



indisponíveis (arts. 127 e 129, inciso II e III, da Constituição Federal), pôr em cheque essa prerrogativa constitucionalmente garantida vulneraria, indiretamente, a cláusula pétreia constante do inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal. Igualmente, cabe lembrar que o Ministério Público é o responsável por promover privativamente a ação penal pública (art. 129, inciso I, da Constituição Federal) e por intervir em processos judiciais na qualidade de fiscal da lei (art. 127 da Constituição Federal).

No uso dessas competências, não raro o órgão ministerial competente precisa realizar apurações e outras diligências próprias, em complemento ao inquérito policial ou à instrução levada a cabo pelas partes. Ora, é lícito supor que, se essa aptidão for suprimida ou mesmo restringida, como intenta o § 2º-B da PEC, haveria inegável ofensa ao devido processo legal (art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal).

Pode-se, ademais, constatar outra inconstitucionalidade, dessa vez em relação à função investigativa e fiscalizatória do Poder Legislativo, notadamente de suas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), com base no art. 58, § 3º, da Constituição Federal.

Embora as CPIs não substituam formalmente o inquérito policial, é incontroverso que, no curso de suas atividades, elas se deparam com indícios de crime e exercem poderes de investigação equiparados aos de autoridade judicial, ouvindo testemunhas e encaminhando suas conclusões para os órgãos competentes para que promovam a responsabilidade cível e criminal dos eventuais infratores.

Conceder exclusividade às polícias judiciárias implicaria grave cerceamento do direito de o Congresso Nacional investigar fatos relevantes ao interesse público e desnaturaria o núcleo essencial do sistema de freios e contrapesos concebido pelo constituinte originário.

A função fiscalizatória do Legislativo é pilar essencial do Estado Democrático de Direito e não deve ser compreendida como prerrogativa meramente formal. É instrumento preventivo de abusos de poder e vetor de efetividade dos direitos fundamentais. Essa atribuição política e jurídica reservada ao Parlamento permite-lhe assegurar transparência,



responsabilidade e legitimidade nas ações estatais, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições.

Isto porque a separação de poderes não se resume à alocação de funções, mas compreende, igualmente, mecanismos recíprocos de controle. Ao concentrar a investigação criminal em um único ente, a proposta enviada pela Presidência da República compromete os freios e os contrapesos que asseguram a proteção dos direitos fundamentais e a limitação ao arbítrio estatal – novamente, em vulneração inequívoca e frontal à cláusula pétrea do inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

Recorde-se, outrossim, que a CPI muitas vezes é instrumento para o exercício de verdadeiro direito de oposição, ou de um direito público subjetivo das minorias, de sorte que, ao dar margem para a limitação ou a impugnação de seus trabalhos investigativos, a PEC enfraquece um dos alicerces do próprio Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição Federal).

Em suma, a proposta tende a abolir o núcleo essencial da repartição de atribuições entre poderes salvaguardada pelo constituinte originário – em particular, as capacidades investigatórias reconhecidas ao Legislativo e ao Ministério Público.

Por extensão, abala-se a estabilidade mesma do texto constitucional e a própria ideia de Estado de Direito, uma vez que esse esvaziamento institucional introduziria grave insegurança jurídica, deflagrando disputas entre polícias, Ministério Público e CPIs acerca da validade de investigações já em curso.

Por afrontar o devido processo legal, o princípio da separação de Poderes, a independência funcional do Ministério Público, cercear a atuação investigativa das CPIs e, em última instância, indiretamente enfraquecer a proteção dos direitos e garantias individuais e do próprio Estado Democrático de Direito, ensejando conflagrações institucionais que inviabilizam uma persecução penal efetiva e confiável, somos, também, favoráveis que se suprima o termo “exclusiva” do §2º-B, do artigo 144, incluído pelo artigo 1º da



Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, o que será suficiente para sanar o vício de inconstitucionalidade.

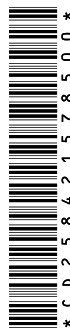
Impende ressaltar que essa supressão não inviabiliza a norma proposta, apenas corrige, pontualmente, vício de inconstitucionalidade material que constava da versão original apresentada pelo Poder Executivo. Após a correção, o texto passa a reafirmar atribuições tradicionais das polícias judiciárias, mas sem que sejam contestadas as prerrogativas do Ministério Público e das CPIs.

Embora se saiba que, na fase de admissibilidade das propostas de emenda à Constituição, não é dada a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania competência para deliberar sobre o mérito da proposição - cabendo essa tarefa à Comissão Especial a ser constituída pela Presidência da Casa -, temos algumas considerações relevantes a fazer sobre a matéria em análise.

A inserção do inciso XXVII ao art. 21 da Constituição Federal, que limita o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social a uma mera oitiva, tende a uma centralização de poder na União, esvaziando a participação dos demais entes federados e da sociedade civil. O vocábulo "coordenar" no inciso XXVIII, igualmente acrescido ao art. 21, carece de precisão semântica e, em que pese a pretensa horizontalidade, infere-se uma limitação da discricionariedade dos órgãos do Susp, propiciando indesejável ingerência federal em competências estaduais, distritais e municipais, com potencial colisão com prioridades locais.

A expansão das atribuições da Polícia Federal no § 1º do art. 144, notadamente em crimes ambientais e organizações criminosas, carece de clareza, podendo onerar sobremaneira o efetivo da Polícia Federal – numericamente inferior ao das Polícias Cíveis –, resultando em duplicação de esforços e ineficiência por problemas de coordenação interagências.

Por fim, a alteração da nomenclatura da Polícia Rodoviária Federal para Polícia Viária Federal, veiculada na PEC, deve ser rechaçada. Argumenta-se que a denominação "PRF" constitui um patrimônio intangível de credibilidade social. A modificação nominal implicaria custos orçamentários



vultosos, estimados em mais de R\$ 250 milhões para reformulação da marca, dispêndio considerado desnecessário por não vislumbrar benefícios operacionais que o justifiquem. A ampliação das competências da PRF para hidrovias e ferrovias não demanda a redefinição nominal, mas sim aprimoramentos em efetivo e treinamento.

Feitas essas considerações, compreendemos ser inafastável a necessidade de que o Brasil, via aprimoramento da cooperação interfederativa, reaja ao quadro dantesco que se apresenta na seara da segurança pública. Em 2023, o total de homicídios no país atingiu 45.747, uma média de 125 por dia. Embora a taxa de assassinatos por 100 mil habitantes venha caindo desde 2021, os números seguem inaceitáveis e alarmantes<sup>3</sup>. Para comparação, note-se que conflitos de alta intensidade já foram definidos como os que clamam mais de mil vidas por ano<sup>4</sup>. Em ranking das Nações Unidas baseado em dados de 2021, o Brasil aparecia em um vergonhoso 14º lugar em número absoluto de homicídios<sup>5</sup>.

Continua causando imensa perplexidade que o cenário brasileiro rivalize com o de países que lidam com entidades insurgentes ou terroristas, a exemplo da Nigéria, que, no auge do enfrentamento ao Boko Haram, alcançou pico de quase 23 mil mortes violentas em 2014<sup>6</sup>. O somatório anual de homicídios no Brasil também supera, com frequência, as mortes confirmadas anualmente ao longo da guerra civil na Síria, ressalvados os anos de 2012 e 2013, que ultrapassaram, cada um, 60 mil perdas humanas<sup>7</sup>. Conforme o Centro sobre Civis em Conflitos (CIVIC), que mede só mortes de não combatentes, os conflitos mais intensos do mundo foram os do Afeganistão, da República Centro-Africana, do Iraque, da Líbia, da Nigéria, da

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-05/taxa-de-homicidio-cai-mas-violencia-matou-457-mil-no-brasil-em-2023>>. Acesso em: 2 jul. 2025.

<sup>4</sup> FOLEY, Conor. Legitimate Targets: What is the Applicable Legal Framework Governing the Use of Force in Rio de Janeiro? **Stability: International Journal of Security & Development**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2022. p. 5.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://exame.com/mundo/os-paises-com-maiores-taxas-de-homicidio-segundo-a-onu/>>. Acesso em: 2 jul. 2025.

<sup>6</sup> UKOJI, Vitalis U.; UKOJI, Vitus N. Trends and patterns of violence-related mortality in Nigeria: evidence from a 16-year analysis of secondary data. **Injury Prevention**, v. 29, n. 6, p. 482-492, Nov. 2023. Disponível em: <<https://injuryprevention.bmj.com/content/injuryprev/29/6/482.full.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2025. p.484.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://snhr.org/syria-map-snhr/>>. Acesso em: 2 jul. 2025.



Somália, do Sudão do Sul, da Síria, da Ucrânia e do Iêmen, com mais de 20 mil vítimas civis cada<sup>8</sup>.

Para além de tantos assassinatos, é revoltante e inaceitável a conjuntura de controle e exploração que o crime organizado impõe ao Brasil. Falamos de grupos que dominam comunidades inteiras, estabelecendo regras paralelas, cooptando moradores e extorquindo comerciantes.

Essa dominação territorial permitiu a criação de uma estrutura informal de “governança” perversa, que não é exceção isolada e sim engrenagem disseminada e enraizada em diversas regiões do País. Nos últimos anos, assistimos, indignados, à expansão dessas organizações para a prestação de serviços essenciais, como internet e gás. Viceja até uma divisão de mercados, em que diferentes grupos exploram setores específicos, revelando sofisticação assustadora em suas operações.

A complexidade do crime organizado no Brasil alcançou níveis alarmantes. Um estudo recente do centro de pesquisa Esfera Brasil, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), identificou pelo menos 20 produtos, legais e ilegais, que alimentam as redes criminosas e servem à lavagem de dinheiro. Entre eles estão não apenas drogas e armas, mas também ouro, madeira, peixes raros e outros bens naturais. O crime está enraizado em cadeias produtivas que conectam o Brasil a vários continentes<sup>9</sup>. É a globalização da violência.

Os prejuízos não recaem apenas sobre o Estado, mas também sobre o setor privado. Em 2022, segundo estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), a sonegação de impostos e as perdas de concessionárias de serviços públicos causadas por essas organizações somaram R\$ 453,5 bilhões<sup>10</sup>. Trata-se de rombo colossal, que poderia estar sendo investido em saúde, educação e infraestrutura.

<sup>8</sup> CIVIC. **Reverse the Trend**: 2021-25 Strategic Plan. [S. d.]. Disponível em: <<https://civiliansinconflict.org/approach/>>. Acesso em: 2 jul. 2025.

<sup>9</sup> ESFERA Brasil. *Op. cit.* INTERNATIONAL Crisis Group. **Um problema de três fronteiras**: restringindo as fronteiras criminosas da Amazônia. Briefing nº 51, 17 de julho de 2024. Disponível em <<https://www.crisisgroup.org/pt-pt/latin-america-caribbean/south-america/brazil-colombia-peru/b51-three-border-problem>>. Acesso em: 2 jul. 2025.

<sup>10</sup> ESFERA Brasil. *Op. cit.*



Quando somamos esses prejuízos aos gastos com seguros, segurança privada e a perda de produtividade provocada pela morte precoce de jovens – as principais vítimas da violência –, o impacto se torna ainda mais brutal. O Banco Mundial e o *Atlas da Violência*, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do FBSP, estimam que os custos da violência podem variar de 1,8% a 4% do Produto Interno Bruto (PIB). É o futuro do País que está sendo corroído. A verdade é que o Brasil está sendo saqueado. Não simplesmente por quadrilhas armadas, mas por um sistema criminoso que tomou para si funções de governo, penetrou no Estado, manipula contratos, se apropria de mercados e extermina vidas.

E a resposta do poder público, até o momento, tem sido tímida e fragmentada. Qualquer que seja o aperfeiçoamento que se tente fazer nessa estratégia, contudo, nunca será justificável sacrificar a autonomia dos Estados e do Distrito Federal em segurança pública, visto que são esses os entes que, historicamente, acumularam expertise na matéria e, cotidianamente, batalham na linha de frente contra o crime organizado e a violência.

Pelas precedentes razões, louvando a iniciativa da Presidência da República, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, com as emendas supressivas.

Sala da Comissão, em            de            de 2025.

Deputado MENDONÇA FILHO  
Relator

2025-9796





**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROPOSTA 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.

**EMENDA Nº 1**

Suprima-se o inciso XXXI introduzido ao artigo 22 da Constituição Federal pelo artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025.

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado MENDONÇA FILHO  
Relator

2025-9796



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROPOSTA 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.

**EMENDA Nº 2**

Suprima-se o termo “exclusiva” do § 2º-B, introduzido ao artigo 144 da Constituição Federal pelo art. 1º, da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025.

Sala da Comissão, em            de            de 2025.

Deputado MENDONÇA FILHO  
Relator

2025-9796





CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025

Apresentação: 15/07/2025 20:00:36.907 - CCJC  
PAR 1 CCJC => PEC 18/2025

PAR n.1

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo nominal, opinou pela admissibilidade, com emendas supressivas, da Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Mendonça Filho. Os Deputados Capitão Alden, Caroline de Toni, Coronel Assis e Delegado Paulo Bilynskyj apresentaram Votos em Separado. O Deputado Capitão Alden apresentou Declaração Escrita de Voto.

Participaram da votação os Senhores Deputados, com os respectivos votos:

Votaram sim: Claudio Cajado - Vice-Presidente, Aguinaldo Ribeiro, Alencar Santana, Alex Manente, Átila Lira, Cezinha de Madureira, Defensor Stélio Dener, Félix Mendonça Júnior, Fernanda Melchionna, Fernanda Pessoa, Gisela Simona, Helder Salomão, Hercílio Coelho Diniz, Isnaldo Bulhões Jr., José Guimarães, José Rocha, Juarez Costa, Lídice da Mata, Luiz Couto, Marcelo Crivella, Maria Arraes, Maria do Rosário, Marreca Filho, Mersinho Lucena, Orlando Silva, Pastor Henrique Vieira, Patrus Ananias, Paulo Magalhães, Pedro Campos, Pompeo de Mattos, Renilce Nicodemos, Renildo Calheiros, Ricardo Ayres, Rubens Pereira Júnior, Sidney Leite, Waldemar Oliveira, Zé Haroldo Cathedral, Capitão Alden, Diego Garcia, Flávio Nogueira, Laura Carneiro e Mendonça Filho. Votaram não: Felipe Francischini e Capitão Alberto Neto - Vice-Presidentes, Bia Kicis, Carlos Jordy, Caroline de Toni, Coronel Assis, Daniel Freitas, Delegado Éder Mauro, Delegado Fabio Costa, Delegado Marcelo Freitas, Dr. Jaziel, Fernando Rodolfo, Lucas Redecker, Marcos Pollon, Mauricio Marcon, Nicoletti, Nikolas Ferreira, Pastor Eurico, Pr. Marco Feliciano, Roberto Duarte, Cabo Gilberto Silva, Delegado da Cunha e Sargento Portugal.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2025.

Deputado PAULO AZI



Presidente

Apresentação: 15/07/2025 20:00:36.907 - CCJC  
PAR 1 CCJC => PEC 18/2025

PAR n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253594092700>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Azi





**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**EMENDA Nº 1 ADOTADA PELA CCJC  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025**

Apresentação: 15/07/2025 20:16:17.223 - CCJC  
EMC-A 1 CCJC => PEC 18/2025

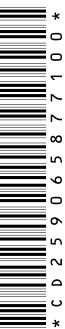
**EMC-A n.1**

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.

Suprima-se o inciso XXXI introduzido ao artigo 22 da Constituição Federal pelo artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2025.

Deputado PAUZO AZI  
Presidente



\* C D 2 5 9 0 6 5 8 7 7 1 0 0 \*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**EMENDA Nº 2 ADOTADA PELA CCJC  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025**

Apresentação: 15/07/2025 20:16:17.223 - CCJC  
EMC-A 2 CCJC => PEC 18/2025

**EMC-A n.2**

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.

Suprima-se o termo “exclusiva” do § 2º-B, introduzido ao artigo 144 da Constituição Federal pelo art. 1º, da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025.

Sala da Comissão, em 15 de julho de 2025.

Deputado PAUZO AZI  
Presidente



\* C D 2 5 3 6 2 0 9 9 6 6 0 0 \*



**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”*<sup>1</sup> (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

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



\* C D 2 5 3 6 6 0 3 8 9 8 0 0 \*



## 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 cotidiano<sup>2</sup>.

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 nacional<sup>3</sup>.

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.

<sup>2</sup> <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>

<sup>3</sup> <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.”*<sup>4</sup> (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*

<sup>4</sup>[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13849/1/RI\\_Apoio\\_a\\_PNDU\\_seguranca\\_publica\\_Pub\\_Expressa.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://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

6





## 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.”<sup>5</sup> (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.”<sup>6</sup> (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

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

<sup>6</sup> 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, inexcelável, 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”**.<sup>7</sup>

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.

<sup>7</sup> 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 vênua 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**





**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**

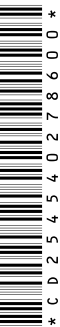
#### **I - RELATÓRIO:**

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:**

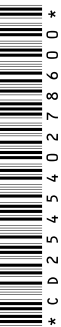
A proposta busca alterar os artigos 21, 22, 23, 24 e 144 da Constituição Federal, com o argumento de que a criminalidade organizada exige atuação mais coordenada e centralizada por parte da União.

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





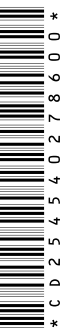
**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj**  
**Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509**  
**70160-900 – Brasília-DF**

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**

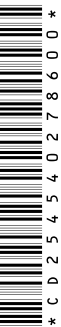
**4. Nomenclatura e Limitação Territorial da Atuação das Guardas Municipais:**

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 —





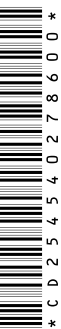
**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete do Deputado Federal Delegado Paulo Bilynskyj**  
**Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 509**  
**70160-900 – Brasília-DF**

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.

Cumprido 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**





**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.*



\* C D 2 5 4 5 4 0 2 7 8 6 0 0 \*



**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.*

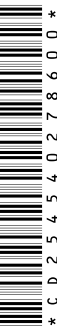
*§ 8º-A As guardas municipais estarão sujeitas ao controle externo pelo Ministério Público.*

*§ 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:*

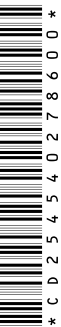
*I - o inciso III do caput; e*

*II - o § 3º.” (NR)*

Sala da Comissão, 8 de julho de 2025.

Deputado **DELEGADO PAULO BILYNSKYJ**

Relator





## DECLARAÇÃO ESCRITA DE VOTO

### Proposta de Emenda a Constituição – nº 18/2025

Declaração Escrita de Voto à admissibilidade da Proposta de Emenda a Constituição nº 18/2025, que 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.

Senhor Presidente,

Nos termos do Parágrafo único, do artigo 182, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, DECLARO que, na Reunião Deliberativa da Comissão de Constituição e Justiça, e de Cidadania, do dia de HOJE, 15/07/2025, RETIFICO meu voto NÃO à admissibilidade da Proposta de Emenda a Constituição nº 18/2025, que 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.

Sala de Sessões, em 15 de julho de 2025

**Deputado CAPITÃO ALDEN**



**FIM DO DOCUMENTO**