

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 5.334, DE 2025

Estabelece normas e diretrizes para a proteção, regularização e segurança de empreendimentos habitacionais de interesse social, com foco na prevenção e enfrentamento de usos irregulares, ocupações ilícitas e atividades criminosas em áreas residenciais financiadas com recursos públicos, e dá outras providências.

Autor: Deputado MARCOS TAVARES

Relator: Deputado ROBERTO MONTEIRO PAI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº5.334, de 2025, do ilustre Deputado Marcos Tavares, que, nos termos de sua ementa, estabelece normas e diretrizes para a proteção, regularização e segurança de empreendimentos habitacionais de interesse social, com foco na prevenção e enfrentamento de usos irregulares, ocupações ilícitas e atividades criminosas em áreas residenciais financiadas com recursos públicos, e dá outras providências.

A proposição estrutura-se de forma a enfrentar a vulnerabilidade de conjuntos habitacionais financiados pelo Poder Público. Em síntese, o texto legal:

- Define conceitos fundamentais (art. 2º): caracteriza a “ocupação ilícita” como a posse mediante coerção, fraude ou invasão, e o “uso irregular” como a destinação do imóvel para fins não residenciais ou ilícitos.



- Cria o Programa Nacional de Moradia Segura – PNMS (art. 3º): sob gestão dos Ministérios das Cidades e da Justiça, o programa visa integrar ações de policiamento comunitário, inteligência e governança condominial.
- Estabelece o SINAPOI (art. 8º): trata-se do Sistema Nacional de Monitoramento, que utilizará georreferenciamento e cruzamento de dados para identificar áreas sob risco de dominação criminosa.
- Amplia a atuação federal (art. 6º): autoriza a atuação suplementar da Polícia Federal em empreendimentos federais quando houver indícios de controle por organizações criminosas ou milícias.
- Impõe sanções administrativas (art. 9º): prevê a retomada do imóvel e a exclusão definitiva do beneficiário que promover ou anuir com cessões irregulares ou práticas ilícitas.

Na justificção, o Autor destaca que a ausência do Estado em grandes conjuntos populares permitiu que o crime organizado passasse a exercer uma “soberania paralela”, cobrando taxas extorsivas e valendo-se de moradias como pontos de apoio logístico. Ressalta que a proposta visa conferir amparo legal para que as forças de segurança retomem o controle desses territórios, preservando o investimento público e a vida dos cidadãos.

O PL está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD), tramita sob o regime ordinário (art. 151, III, do RICD) e foi distribuído à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; à Comissão de Desenvolvimento Urbano; à Comissão de Finanças e Tributação (art. 54 do RICD); e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

A proposição foi apresentada em 21 de outubro de 2025 e recebida nesta Comissão em 3 de março de 2026. No dia 16 do mesmo mês, foi aberto o prazo de cinco sessões para emendamento. Encerrado esse lapso temporal em 25 de março de 2026, não foram apresentadas emendas.



A proposta legislativa não possui apensos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão Permanente manifestar-se sobre o mérito de Projetos de Lei (PLs) que, como o ora examinado, versem sobre combate à criminalidade organizada, proteção de vítimas de crime e suas famílias, e matérias e políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais, consoante o disposto nas alíneas “b”, “c”, “d” e “g” do inciso XVI do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A apreciação cingir-se-á à ótica da segurança pública.

A proposição revela-se não apenas meritória e benfazeja, mas também inafastável para a solução de um problema gravíssimo afeto à ordem pública e à incolumidade das pessoas. É fato notório que organizações criminosas e grupos milicianos têm encontrado em grandes empreendimentos habitacionais de baixa renda um ambiente fértil para a expansão de seus domínios territoriais.

Para que se tenha dimensão do desafio, estudo publicado no Reino Unido aponta que o Brasil é, com folga, o país da América Latina com o maior percentual da população vivendo sob as regras impostas por grupos criminosos. Os dados demonstram que cerca de 26% da população brasileira (entre 50,6 e 61,6 milhões de pessoas) estão submetidos à chamada “governança criminal”¹. Nesse cenário perverso, a função social da moradia é sequestrada.

O próprio Ministro das Cidades classificou recentemente o avanço do crime em condomínios do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) como uma “epidemia nacional”, relatando o domínio total de conjuntos

¹ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2025/08/22/territorio-do-crime-brasil-tem-26percent-da-populacao-vivendo-sob-regras-de-faccoes-maior-indice-na-america-latina.ghtml>>. Acesso em: 23 abr. 2026.



residenciais inteiros pelo Comando Vermelho (CV) e pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) em Estados como Rio de Janeiro, Maranhão, Ceará e Pará².

No Rio de Janeiro, o histórico é alarmante: operações policiais revelaram milícias que chegaram a controlar 1.600 unidades do MCMV, vitimando 5.000 pessoas³. Em outra força-tarefa, identificou-se o jugo criminoso em 39 condomínios na Zona Oeste fluminense, subjugando 30 mil moradores⁴. Famílias são espancadas, mortas ou expulsas de seus lares construídos pelo poder público, e os imóveis usurpados passam a ser ilegalmente alugados ou vendidos pelos criminosos.

A proposição em apreço ataca o cerne da problemática por meio de pilares fundamentais, como o reforço da presença do Estado, com amparo em inteligência, e a viabilização jurídico-normativa da atuação da Polícia Federal. A propósito, ressalte-se que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que, mesmo em crimes tradicionalmente estaduais, como o esbulho possessório (expulsão de moradores e ocupação ilegal por criminosos), a Justiça Federal é competente para processar e julgar o caso quando o imóvel está vinculado ao programa MCMV⁵.

² Disponível em: <<https://www.condominiointerativo.com.br/noticia/1910/noticias/ministro-das-cidades-alerta-para-avanco-de-faccoes-em-condominios-populares-e-pede-acao-conjunta-com-pf-e-justica.html>>. Acesso em: 23 abr. 2026.

³ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-08/milicia-desarticulada-no-rio-controlava-1600-imoveis-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 23 abr. 2026.

⁴ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1668740-policia-do-rio-combate-milicia-em-39-condominios-minha-casa-minha-vida.shtml>>. Acesso em: 23 abr. 2026. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-08/operacao-prende-quatro-suspeitos-de-crimes-em-condominios-minha-casa-minha>>. Acesso em: 23 abr. 2026.

⁵ CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PROCESSUAL PENAL. ESBULHO POSSESSÓRIO (ART. 161, INCISO II, DO CÓDIGO PENAL). VÍTIMA. POSSUIDOR DIRETO. IMÓVEL. FINANCIAMENTO. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. POSSUIDORA INDIRETA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ÂMBITO CÍVEL. LEGITIMAÇÃO ATIVA. INTERESSE JURÍDICO. EXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA FEDERAL. ART. 109, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS FEDERAIS. UTILIZAÇÃO. INTERESSE DA UNIÃO. CONFLITO CONHECIDO PARA DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO FEDERAL SUSCITANTE.

1. A vítima do crime de esbulho possessório, tipificado no art. 161, inciso II, do Código Penal é o possuidor direto, pois é quem exercia o direito de uso e fruição do bem. Na hipótese de imóvel alienado fiduciariamente, é o devedor fiduciário que ostenta essa condição, pois o credor fiduciário possui tão-somente a posse indireta.

2. A Caixa Econômica Federal, enquanto credora fiduciária e, portanto, possuidora indireta, não é a vítima do referido delito.

Contudo, no âmbito cível, possui a empresa pública federal legitimidade concorrente para propor eventual ação de reintegração de posse, diante do esbulho ocorrido. A sua legitimação ativa para a ação possessória demonstra a existência de interesse jurídico na apuração do crime, o que é suficiente para fixar a competência penal federal, nos termos do art. 109, inciso IV, da Constituição da República.

3. Os imóveis que integram o Programa Minha Casa Minha Vida são adquiridos, em parte, com recursos orçamentários federais. Tal fato evidencia o interesse jurídico da União na apuração do crime esbulho possessório em relação a esse bem, ao menos enquanto for ele vinculado ao mencionado Programa, ou



Da mesma forma que o esbulho possessório, também a invasão e o domínio por organizações criminosas violam a finalidade do MCMV e prejudicam o interesse da empresa pública federal que o financiou. Ora, se o crime de esbulho possessório de uma única unidade habitacional já atrai a competência da Justiça Federal, o domínio organizado e sistemático de um condomínio inteiro por milícias ou organizações criminosas fortalece exponencialmente o argumento do interesse federal e, conseqüentemente, a atribuição da PF para a investigação e o enfrentamento.

Sem embargo da nobreza do propósito original do PL, verificamos que o texto pode ser aprimorado em sua coerência e sistematicidade interna, bem como em sua integração com o restante do ordenamento jurídico pátrio – motivo pelo qual apresentamos um Substitutivo. Eis as modificações por ele promovidas:

- **Aperfeiçoamento conceitual:** confere-se maior precisão técnica aos conceitos de "ocupação ilícita" e "uso irregular", direcionando o foco da lei para o *modus operandi* criminal calcado em "violência, grave ameaça, coação, fraude, abuso" e na violação da função social do empreendimento. Aprofunda-se também o preceito de "moradia segura".
- **Segurança jurídica para a atuação da Polícia Federal:** reestruturamos o art. 6º para afastar dubiedades, alinhando a competência investigativa da Polícia Federal estritamente aos ditames do art. 144, § 1º, inciso I, da Constituição Federal. Atrelou-se essa autorização constitucional a hipóteses de crimes que o Direito pátrio já reconhece como federais, à lavagem de dinheiro conexa e à conduta de "facção criminosa, organização criminosa, grupo paramilitar ou milícia privada" – que são categorias ou tipos penais igualmente já existentes no ordenamento brasileiro, recém-

seja, quando ainda em vigência o contrato por meio do qual houve a compra do bem e no qual houve o subsídio federal, o que é a situação dos autos.

4. Conflito conhecido para declarar competente o JUÍZO FEDERAL DA 2.ª VARA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - SJ/RJ, o Suscitante.

(STJ, CC 179.467/RJ, Rel. Ministra LAURITA VAZ, Terceira Seção, julgado em 09/06/2021, DJe de 01/07/2021)



atualizado pela Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026, que instituiu o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil. Ademais, inserimos dispositivo na Lei nº 10.446/2002, a fim de espelhar a previsão constante da proposta ora examinada.

- **Regras rigorosas para operações de desintrusão:** o Substitutivo estabelece diretrizes mais claras para operações policiais de reintegração de proprietários e moradores legítimos (art. 7º). Passa-se a exigir fundamentação em mandado de prisão ou autorização judicial específica. Além disso, fixa-se protocolo que abrange: planejamento para preservar a ocupação lícita após a saída da polícia; prioridade à salvaguarda dos moradores; preservação de vestígios; uso comedido da força; uso de tecnologias de transparência; e controle externo pelo Ministério Público. (Nesse aspecto, aferimos essencial que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania avalie a compatibilidade da norma com institutos do Direito Civil, como a ação reivindicatória e a ação de reintegração de posse.)
- **Proteção às vítimas de coação irresistível:** no tocante à exclusão de infrator de programa habitacional, o Substitutivo insere ressalva para as hipóteses em que a cessão indevida ou o uso irregular decorram de coação irresistível inscrita no Código Penal; isso garante que famílias vulneráveis, sob a ameaça de grupos armados, não sejam penalizadas pelo Estado.
- **Supressão do dispositivo concernente à improbidade administrativa,** por redundância, uma vez que a Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992, já é suficientemente clara ao delimitar sua incidência.



Com essas alterações, a proposta legislativa alcança o rigor técnico necessário para assegurar que os empreendimentos habitacionais de interesse social voltem a ser espaços de cidadania e não de segregação e medo.

Ante o exposto, somos, no MÉRITO, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.334, de 2025, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2026.

Deputado ROBERTO MONTEIRO PAI
Relator

2026-4539



COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.334, DE 2025

Estabelece normas gerais de prevenção, fiscalização e enfrentamento de ocupações ilícitas e usos irregulares em empreendimentos habitacionais de interesse social, altera a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para prever hipótese de infração penal praticada em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de prevenção, fiscalização e enfrentamento de ocupações ilícitas e usos irregulares em empreendimentos habitacionais de interesse social, com vistas a assegurar a função social da moradia, a segurança dos proprietários e moradores legítimos, a integridade dos bens públicos e a destinação adequada de recursos públicos.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – empreendimento habitacional de interesse social: toda unidade, conjunto ou loteamento residencial construído, adquirido ou financiado, total ou parcialmente, com recursos públicos federais, estaduais ou municipais, destinados à população de baixa renda;

II – ocupação ilícita: qualquer forma de posse, cessão ou uso de unidade, conjunto ou loteamento residencial que se baseie em violência, grave ameaça, coação, fraude, abuso ou qualquer outro meio que esteja em desacordo com os critérios legais de seleção e destinação habitacional;



III – uso irregular: destinação de unidade, conjunto ou loteamento residencial a atividades não residenciais, ilícitas ou que contrariem a finalidade pública ou a função social do empreendimento habitacional;

IV – moradia segura: condição da unidade, conjunto ou loteamento residencial que atende a sua finalidade pública e função social, bem como que se encontra livre de violência, grave ameaça ou coação imposta por terceiros, voltada à intimidação ou ao controle de proprietários e moradores legítimos.

CAPÍTULO II

DO PROGRAMA NACIONAL DE MORADIA SEGURA (PNMS)

Art. 3º Fica instituído o Programa Nacional de Moradia Segura (PNMS), sob coordenação do Ministério das Cidades, em articulação com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com os seguintes objetivos:

I – promover, mediante cooperação interfederativa e interinstitucional, ações integradas de prevenção, fiscalização e enfrentamento de ocupações ilícitas e usos irregulares em empreendimentos habitacionais de interesse social;

II – fortalecer a presença institucional do Estado em áreas habitacionais vulneráveis;

III – garantir o uso regular dos imóveis por famílias habilitadas e cadastradas nos programas oficiais de habitação;

IV – apoiar os entes federativos na criação de mecanismos locais de vigilância cidadã, autocomposição de conflitos e proteção comunitária.

Art. 4º O PNMS será implementado por meio de planos anuais que contemplem:

I – diagnóstico georreferenciado de vulnerabilidade habitacional e risco de ocupações irregulares;



II – campanhas educativas sobre o direito à moradia, deveres dos beneficiários de programas oficiais de habitação e consequências do uso irregular;

III – fortalecimento dos instrumentos de governança condominial ou comunitária, com estímulo à autogestão participativa e à regularização de ocupantes legítimos;

IV – articulação com políticas de segurança pública, assistência social e direitos humanos.

CAPÍTULO III

DA COMPETÊNCIA FEDERAL, INTERVENÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Art. 5º O Poder Executivo Federal poderá celebrar convênios e acordos de cooperação técnica com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal para:

I – monitorar áreas habitacionais com indícios de ocupação ilícita ou uso regular;

II – implementar sistemas para comunicação anônima de suspeita de infrações que configurem ocupação ilícita ou uso regular, bem como canais digitais de participação cidadã;

III – criar protocolos de ação conjunta entre agentes públicos da área habitacional, integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e membros do Ministério Público, respeitadas as competências constitucionais e legais de cada órgão ou entidade.

Art. 6º Para fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição, a Polícia Federal é competente para atuar na investigação e no enfrentamento de infrações penais que configurem ocupação ilícita ou uso regular de empreendimentos habitacionais de interesse social, quando se constatarem indícios de:

I – facção criminosa, organização criminosa, grupo paramilitar ou milícia privada que, por meio de extorsão, esbulho possessório ou outra conduta típica, se apropria, com violência, grave ameaça, coação, fraude ou abuso, de bem imóvel contemplado por programa habitacional da União ou



custeado, total ou parcialmente, com recursos federais, incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida, nos termos da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023;

II – infração penal enumerada no *caput* do art. 1º da Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, ou de competência da Justiça Federal;

III – lavagem de dinheiro conexa aos fatos descritos nos incisos I e II.

Parágrafo único. Nessas hipóteses, a Polícia Federal atuará sob coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em arranjo de cooperação interfederativa e interinstitucional, sem subordinação interagências, respeitadas as competências constitucionais e legais de cada órgão ou entidade.

Art. 7º Comprovada ocupação ilícita ou uso regular de empreendimento habitacional de interesse social, o poder público promoverá intervenção temporária e desintrusão de ocupantes ilegítimos, se necessário com o apoio de órgão policial, que se fundamentará:

I – no cumprimento de mandado de prisão, cautelar ou definitiva, relacionada a fatos típicos que configurem ocupação ilícita ou uso irregular de imóvel; ou

II – em autorização judicial que confirme a presença de indícios suficientes de que o ocupante do imóvel, cumulativamente:

a) não é seu proprietário; e

b) se vale de violência, grave ameaça ou coação para intimidar ou controlar proprietário ou morador legítimo, ou promove, inclusive por meio de fraude ou abuso, desvio da finalidade pública ou da função social do empreendimento habitacional.

§ 1º A operação policial de que trata o *caput* observará as seguintes diretrizes:

I – planejamento que abranja seu preparo e execução, bem como o estabelecimento de condições para que, uma vez encerrada, se preserve a ocupação lícita e o uso regular do empreendimento habitacional, mesmo após a retirada do órgão policial;



legítimos;

II – priorização à salvaguarda de proprietários e moradores

III – preservação dos vestígios e respeito à cadeia de custódia;

IV – uso comedido e proporcional da força;

V – emprego de tecnologias que aprimorem a transparência e o registro dos atos operacionais;

VI – controle externo pelo Ministério Público e responsabilização dos participantes por abusos e excessos cometidos.

§ 2º A intervenção prevista no *caput* deste artigo abrangerá também medidas não policiais, destinadas, entre outros objetivos:

I – ao reassentamento de pessoas comprovadamente não envolvidas em infrações penais, ou à prestação de auxílio habitacional emergencial;

II – à restauração de áreas e estruturas afetadas;

III – à implantação de espaços que propiciem a convivência condominial ou comunitária;

IV – desenvolvimento de condições para a governança condominial ou comunitária.

Art. 8º Será criado o Sistema Nacional de Prevenção e Monitoramento de Ocupações Ilícitas (SINAPOI), com as seguintes finalidades:

I – integrar bancos de dados federais, estaduais e municipais sobre empreendimentos habitacionais;

II – mapear os empreendimentos habitacionais sobre os quais recaiam indícios de ocupação ilícita, uso irregular ou infiltração criminosa;

III – apoiar a formulação de políticas de prevenção à infiltração criminosa, de ordenamento territorial, de regularização fundiária e de restauração habitacional.

CAPÍTULO IV

DAS PENALIDADES E RESPONSABILIDADES



Art. 9º O beneficiário que promover locação ou cessão de imóvel em desacordo com norma legal ou regulamentar, ou que permitir acesso ou uso para destinação não residencial, ilícita ou que contrarie a finalidade pública ou a função social será excluído do programa oficial de habitação e responderá civil, administrativa e penalmente, ressalvada a hipótese de coação irresistível, prevista no art. 22 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS E ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Art. 10. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados de sua entrada em vigor, definindo parâmetros para a cooperação interfederativa e interinstitucional, a fiscalização de empreendimentos habitacionais, o reassentamento de ocupantes legítimos e o auxílio emergencial a eles prestado, a restauração de áreas e estruturas afetadas, e a desintrusão de ocupantes ilegítimos.

Art. 11. A Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 1º-A:

“Art. 1º-A. Para fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição, considera-se infração penal praticada em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, entre outras, a participação em facção criminosa, organização criminosa, grupo paramilitar ou milícia privada que, por meio de extorsão, esbulho possessório ou outra conduta típica, se apropria, com grave ameaça ou violência à pessoa, de bem imóvel contemplado por programa habitacional da União ou custeado, total ou parcialmente, com recursos federais, incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida, nos termos da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.”

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2026.

Deputado ROBERTO MONTEIRO PAI
Relator



2026-4539

