

# 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.

**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 certo 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 majorias 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 à sorrelfa que esvaziam pouco a pouco o núcleo essencial protegido pela cláusula pétrea.

Consigno que não há *a priori* impedimento constitucional para se redistribuir competências, mas este sempre surgirá se, a pretexto de se realocá-las, houver a subversão da 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 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

---

<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.

essencial da estrutura institucional-federativa responsável pela execução da política de segurança pública.

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 a regular tramitação desta proposição nesta Casa, desde que se suprima o inciso XXXI do artigo 22, incluído pelo artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025.

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.

Ademais, a pretensa exclusividade da Polícia Federal na investigação de infrações penais, conforme o § 2º-B a ser introduzido no art. 144 da Constituição Federal, revela-se redundante face ao § 1º, inciso IV, e ao § 4º do mesmo artigo. A depender da interpretação conferida à expressão "exclusividade", configura-se patente risco de antinomia com as prerrogativas constitucionais das comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3º, da CF/88) e, mormente, do Ministério Público (art. 129, incisos I, II, VI, VII e VIII, da CF/88), cuja legitimidade para diligências investigatórias foi reafirmada pelo

Supremo Tribunal Federal na ADI 3.806. Tal insistência no termo “exclusividade” levará, fatalmente, a controvérsias futuras.

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

---

<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.

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 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

---

<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.

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

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.

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 a emenda supressiva.

---

<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.*

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**

Suprima-se o inciso XXXI, do artigo 22, incluído pelo art.1º, da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025.

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado MENDONÇA FILHO  
Relator

