

## A PEC da segurança pública - ponto a ponto



Por **JEAN KEIJI UEMA\***

*A segurança pública como política de Estado, e não de governo, nasce da tríade indissociável entre cooperação federativa, financiamento estável e controle democrático*

### Urgência de um novo modelo na segurança pública

A persistência e o aumento da violência, a expansão do crime organizado e a incapacidade do Estado de oferecer proteção efetiva à população revelam a exaustão de um modelo fragmentado, no qual União, Estados e Municípios atuam de forma descoordenada e com ausência de políticas nacionais.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 (PEC da Segurança Pública) surge nesse contexto como uma tentativa de redefinir o pacto federativo no setor, inspirando-se em experiências bem-sucedidas de cooperação institucional existentes em outras políticas públicas, como saúde, educação e assistência social. Seu eixo central é a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) constitucionalizado, fundado na coordenação, integração e financiamento estável.

Duas operações simbolizam o dilema central da segurança pública brasileira: ou se mantém a lógica beligerante do confronto armado, com operações (mal) planejadas, violentas e violadoras dos direitos fundamentais, e executadas sem coordenação federativa, e que além de tudo são ineficazes, pois não desmantelam as organizações criminosas, não apreendem seus patrimônios, não desarticulam suas redes financeiras e não prendem seus líderes, como se viu recentemente no Rio de Janeiro; ou se adota uma estratégia integrada, técnica e cooperativa, voltada ao desmantelamento das bases econômicas e organizacionais do crime, como na operação “Carbono Oculto”.

O Brasil é uma federação de 27 estados e 5.568 municípios, com dimensões continentais, fronteiras extensas e profundas desigualdades regionais. O crime organizado atua hoje em redes transnacionais que transcendem fronteiras políticas e geográficas, operando com sofisticação logística e financeira.

O modelo tradicional de segurança pública mostra-se incapaz de enfrentar um fenômeno dessa magnitude: fragmentado, com deficiências orçamentárias, marcado por heranças do período autoritário, focado ainda somente nas doutrinas de segurança baseadas na repressão e no confronto armado, caracterizado por disparidades regionais, sem cooperação federativa e sem diretrizes nacionais.

### Constitucionalizar um novo pacto federativo na segurança pública

A PEC 18/2025 propõe um redesenho constitucional da segurança pública, inspirado no federalismo cooperativo – modelo no qual a autonomia dos entes é preservada, mas exercida de forma coordenada e articulada, com diretrizes e sistemas nacionais, execução descentralizada estadual ou municipal, além de responsabilidades compartilhadas e mecanismos institucionais de integração.

Ou seja, um sistema único, emulando o Sistema Único de Saúde (SUS), normatizado e integrado nacionalmente em nível estratégico a partir da pactuação tripartite consensuada, com financiamento estável e distribuído igualitariamente conforme critérios gerais e pactuados, mas executado autonomamente pelos órgãos de cada ente federado conforme suas competências constitucionais e legais.

Esse federalismo cooperativo, essa engenharia constitucional é necessária e efetiva, assim como já funciona adequadamente na saúde (arts. 22, XXII e 198), na educação (arts. 22, XXIV, 211, *caput* e §1º, e 214) e na assistência social (arts. 22, XXII e 204, I).

Desse modo, a proposta inclui novos dispositivos no art. 21 da Constituição Federal, atribuindo à União, ouvidos estados, municípios e a sociedade, a formulação da política e do plano nacional de segurança pública e defesa social e a coordenação do sistema único, com base em estratégias de integração e interoperabilidade. Simultaneamente, um parágrafo único assegura que tais competências não excluem nem limitam as funções dos demais entes, preservando a subordinação das polícias aos governadores.<sup>[i]</sup>

Ao mesmo tempo, prevê a atuação integrada e coordenada dos órgãos do SUSP, em conformidade com as diretrizes da política, que será definida de forma tripartite.<sup>[ii]</sup>

## O papel dos municípios na segurança pública

Em fevereiro de 2025, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 608.588, representativo do Tema nº 656 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal fixou tese reconhecendo a constitucionalidade das ações de segurança urbana pelas guardas municipais, inclusive de policiamento ostensivo e comunitário, desde que respeitadas as atribuições das demais forças e vedada a função de polícia judiciária.

As guardas municipais podem desempenhar adequadamente esse papel de polícia comunitária, próxima do modelo de policiamento comunitário inglês, por meio do qual a segurança na esfera mais próxima da população é prestada por um policial conhecido, que possui alta legitimidade perante a comunidade e capacidade de resolução de conflitos locais.

Atuando em conjunto e de forma integrada com os sistemas federal e estadual, e a partir de diretrizes nacionais convencionadas de forma tripartite (o que evitaria sobreposição ou conflito com as atribuições da polícia militar estadual), a guarda municipal poderá agir com efetividade no combate à criminalidade e na prevenção de conflitos sociais, aumentando a segurança da população.

Desse modo, a proposta prevê a inclusão das guardas municipais no texto constitucional, no rol dos órgãos de segurança pública previstos no art. 144, acrescentando um §8º deste artigo, para definir sua atuação em ações de segurança urbana, de forma que não se sobreponham às atribuições das polícias civil e militar.<sup>[iii]</sup>

## Capacidade e estabilidade financeira para a segurança pública

Uma política efetiva de combate ao crime exige recursos financeiros e humanos, que devem ser bem remunerados. É preciso conferir estabilidade e continuidade às políticas públicas do setor, protegendo o financiamento de decisões políticas de ocasião. Além disso, reforça o pacto federativo ao garantir a distribuição dos recursos conforme critérios pactuados de forma tripartite, com transparência e equidade.

Para tanto, a PEC prevê a constitucionalização dos fundos de segurança pública,<sup>[iv]</sup> que hoje já são instituídos por lei (FNSP - Lei nº 13.756/18 e FUNPEN - LCP nº 79/94), e que também teriam seu contingenciamento vedado.

## Controle e transparência

Outro ponto estruturante da PEC é a constitucionalização das corregedorias e ouvidorias de polícia. Ao conferir status constitucional a esses órgãos, a proposta reforça sua autonomia funcional e independência, garantindo instrumentos eficazes de controle interno, transparência e participação social.

As corregedorias passam a ter competência para apurar a responsabilidade funcional dos profissionais de segurança pública, por meio de sindicâncias e processos administrativos disciplinares. As ouvidorias, por sua vez, tornam-se canais permanentes de diálogo com a sociedade, responsáveis por receber representações, elogios e sugestões, encaminhar demandas aos órgãos competentes e garantir retorno aos requerentes.

Esses mecanismos fortalecem a confiança pública nas instituições policiais e promovem uma cultura de profissionalização, prestação de contas e respeito aos direitos humanos. São instrumentos indispensáveis à construção de uma segurança pública democrática, legitimada não pela força, mas pela responsabilidade e pela transparência.

## Reorganização das competências da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal

A PEC 18/2025 propõe a reorganização das competências da Polícia Federal<sup>[v]</sup> e da Polícia Rodoviária Federal, que teria seu nome alterado para Polícia Viária Federal,<sup>[vi]</sup> com o objetivo de permitir que esses dois órgãos possam atuar mais efetivamente no combate ao crime organizado.

Atualmente, a atuação da PF depende, muitas vezes, de uma decisão judicial que determine a sua atuação no caso a partir da verificação da incidência do §1º do art. 144 da Constituição no curso do inquérito ou do processo, ou pela federalização prevista na Lei nº 10.446, de 2002.

Como se sabe, as organizações criminosas hoje estão organizadas em redes complexas, hierarquizadas e nacionalizadas, são financeiramente poderosas e vêm ampliando sua atuação em setores formais da economia para lavagem de dinheiro, e estão infiltradas, inclusive, em órgãos do Estado com cooptação e suborno de agentes públicos. Portanto, devem ser investigadas e reprimidas em nível nacional, de maneira mais estratégica, uniforme, integrada e conjunta por forças estaduais e federais.

Também é importante explicitar sua atuação na investigação de ilícitos penais que afetem o meio ambiente, que tem uma dimensão nacional inquestionável, pois sua violação atende indistintamente a todos, de maneira difusa, atraindo a competência federal.

Sobre a Polícia Rodoviária Federal (PRF), o objetivo é contar com um órgão de patrulhamento ostensivo em todos os modais viários, pelos quais hoje são cometidos crimes pelas organizações criminosas, como o roubo de cargas, o contrabando, o descaminho, a pirataria, o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, além de outros delitos.

De outro lado, 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.

## Conclusão

A PEC 18/2025 representa mais que uma mudança normativa: é uma redefinição estrutural da política de segurança pública. Sua proposta articula o tripé cooperação federativa, financiamento estável e controle democrático, pilares de uma governança moderna e eficaz.

O sistema atual – fragmentado, desigual e reativo – mostrou seus limites. O novo modelo, ancorado em planejamento conjunto e em diretrizes nacionais, busca transformar a segurança pública em política de Estado, superando a lógica episódica e eleitoral.

A experiência de políticas públicas cooperativas em outras áreas mostra que o federalismo brasileiro funciona quando há clareza de papéis, regras de financiamento e mecanismos de coordenação. A PEC 18/2025 aplica essa mesma lógica ao campo da segurança, propondo uma engenharia institucional que dá concretude ao princípio da cooperação federativa previsto na Constituição.

**\*Jean Keiji Uema é Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública e mestre em direito constitucional pela PUC-SP.**

## Notas

<sup>[i]</sup> Art. 21, incisos XXVII e XXVIII: “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.”

“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 do art. 21: “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”.

<sup>[ii]</sup> Art. 144, §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, inciso XXVII, de maneira a ampliar sua eficiência e eficácia”.

<sup>[iii]</sup> Art. 144, §§8º, 8º-A e 8º-B: “§8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais, de natureza civil, destinadas à proteção de seus bens, serviços e 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”.

<sup>[iv]</sup> Art. 144, §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”.

<sup>[v]</sup> art. 144, §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”.

<sup>[vi]</sup> Art. 144, §2º, 2º-A e 2º-B: “§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”.

---

**A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.**

**Ajude-nos a manter esta ideia.**

**[CONTRIBUA](#)**

A Terra é Redonda