Outlook

ENC: Encaminhamento do Ofício nº 967/2026 (PGR-00383887/2026)

De Gabinete Presidência Senado Federal <presidencia@senado.leg.br>
Data Qua, 02/09/2026 16:23
Para Jacqueline de Souza Alves da Silva <JACQUES@senado.leg.br>

1 anexo (668 KB)
PGR-00383887.2026.pdf;

De: daniellar@mpf.mp.br <daniellar@mpf.mp.br> **Em nome de** PFDC-Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Enviada em: quarta-feira, 2 de setembro de 2026 16:13
Para: Gabinete Presidência Senado Federal <presidencia@senado.leg.br>
Assunto: Encaminhamento do Ofício nº 967/2026 (PGR-00383887/2026)

You don't often get email from pfdc@mpf.mp.br. Learn why this is important

A Sua Excelência o Senhor
DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal
Senado Federal

Cumprimentando Vossa Excelência, a pedido do excelentíssimo Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Doutor Paulo Thadeu Gomes da Silva, encaminho, em anexo, o Ofício nº 967/2026/PFDC/MPF (PGR-00383887/2026).

Por favor acusar o recebimento.

Respeitosamente,

Daniella Duarte

--
Assessoria Administrativa
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Ministério Público Federal
(61) 3105-6001

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

OFÍCIO nº 967/2026/PFDC/MPF

Brasília, data da assinatura eletrônica.

A Sua Excelência o Senhor
DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal
Senado Federal
presidencia@senado.leg.br

Assunto: Encaminha Nota Técnica PFDC nº 26/2026. Analisa a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 (PEC nº 18/2025), conhecida como PEC da Segurança Pública, atualmente em trâmite no Senado Federal.

Senhor Presidente,

Cumprimentando Vossa Excelência, encaminho para conhecimento e subsídio para as atividades institucionais do Senado Federal a Nota Técnica PFDC nº 26/2026, elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF), que analisa a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 (PEC nº 18/2025), conhecida como PEC da Segurança Pública, atualmente em trâmite no Senado Federal, que almeja redefinir regras sobre segurança pública, defesa social, sistema penitenciário e atividades de inteligência.

Assinado com login e senha por PAULO THADEU GOMES DA SILVA, em 02/09/2026 15:17. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 5c7f1c82.46cca6b0.b7368af7.7d9f6c52

A PEC nº 18/2025 foi apresentada pelo Executivo federal em 2025 e possuía inicialmente um viés minimalista, voltada à reorganização federativa na matéria, de modo a atribuir mais protagonismo à União na segurança pública e tornar expressamente constitucional o desenho previsto na Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

No entanto, após ser aprovada pela Câmara dos Deputados em março de 2026, a versão em análise sofreu profundas modificações que expandiram drasticamente o seu escopo, passando a incidir sobre direitos fundamentais e garantias individuais no campo penal e processual penal.

A Nota Técnica defende que a segurança pública deve ser compreendida sob a ótica de um direito fundamental que promova valores positivos, como a estabilização de expectativas sociais, a confiança mútua e a prevenção cidadã de crimes. Para a PFDC, a proposta atual perdeu a oportunidade de centrar o debate na gramática dos direitos humanos e de orientar o Susp para políticas públicas baseadas em evidências que contemplem medidas preventivas sociais e situacionais.

O desvirtuamento do artigo 5º da Constituição é um dos pontos de maior preocupação apontados na Nota, especialmente quanto à criação do inciso XLVI-A para regular, de forma excessivamente detalhada, o tratamento de "organizações criminosas de alta periculosidade". A PFDC adverte que este detalhamento excede o papel de uma declaração de direitos, deveria ser objeto de legislação infraconstitucional e corre o risco de violar cláusulas pétreas, como os princípios da individualização da pena, da legalidade estrita e da presunção de inocência.

A independência do CNJ e do CNMP também é colocada sob forte tensão, visto que a PEC outorga ao Congresso Nacional o poder de sustar atos regulamentares desses órgãos quando versarem sobre segurança pública, direito penal, processo penal ou direito penitenciário. De acordo com a Nota, essa medida fragiliza a função contramajoritária indispensável do Poder Judiciário e do Ministério Público na defesa de direitos fundamentais.

Assinado com login e senha por PAULO THADEU GOMES DA SILVA, em 02/09/2026 15:17. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 5c7f1c82.46cca6b0.b7368af7.7d9f6c52

A PFDC enfatiza em seu documento que a PEC se foca em arranjos corporativos de policiamento, negligenciando a transparência e a participação popular. Embora defina o exercício da atividade em cooperação federativa, a proposta peca ao não fixar diretrizes claras de competência e coordenação prática entre os entes federados. Além disso, institui conselhos de segurança com papel puramente consultivo e ouvidorias policiais sem a real blindagem institucional, a autonomia e a dotação de recursos externos necessários para garantir a sua isenção.

Destaco que a proposta em trâmite carece de uma visão sistêmica ao ignorar as demandas comunitárias, o controle social das forças policiais e os canais formais de diálogo democrático.

Por fim, informo que a PFDC está à disposição para o diálogo institucional e apoio técnico que se façam necessários.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)
PAULO THADEU GOMES DA SILVA
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Assinado com login e senha por PAULO THADEU GOMES DA SILVA, em 02/09/2026 15:17. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 5c7f1c82.46cca6b0.b7368af7.7d9f6c52

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC nº 26/2026

Assunto: Analisa a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 (PEC nº 18/2025), conhecida como PEC da Segurança Pública, atualmente em trâmite no Senado Federal, que almeja redefinir regras sobre segurança pública, defesa social, sistema penitenciário e atividades de inteligência.

INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica (NT) foi elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do Ministério Público Federal (MPF), com a colaboração de sua Comissão "Cidadania e Segurança Pública".

Seu objeto é analisar a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 (PEC nº 18/2025), conhecida como PEC da Segurança Pública, atualmente em trâmite no Senado Federal, que almeja redefinir regras sobre segurança pública, defesa social, sistema penitenciário e atividades de inteligência.

O documento é dividido nos seguintes tópicos: **1. Apresentação da PEC nº 18/2025. Antecedentes. Versão aprovada pela Câmara dos Deputados. Pontos principais; 2. Direito fundamental à segurança pública e os silêncios da PEC nº 18/2025; 3. Análise de pontos específicos da PEC nº 18/2025; 3.1. Direitos e garantias individuais: desvirtuamento do art. 5º e risco de violação de cláusulas pétreas; 3.2. Cooperação federativa; 3.3. Papel do**

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

CNMP e do CNJ; 3.4. Por um art. 144 mais alinhado ao direito fundamental à segurança pública: transparência e participação social; 4. Conclusões

1. Apresentação da PEC nº 18/2025. Antecedentes. Versão aprovada pela Câmara dos Deputados. Pontos principais.

A PEC nº 18/2025 foi apresentada pelo Executivo federal em 2025 e possuía inicialmente um viés minimalista, voltada à reorganização federativa na matéria, de modo a atribuir mais protagonismo à União na segurança pública e tornar expressamente constitucional o desenho previsto na Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Na exposição de motivos, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) apontava a necessidade de reforçar o "combate à criminalidade" e viabilizar um planejamento estratégico nacional de enfrentamento da criminalidade com base em diretrizes da União que seriam obrigatórias para os demais entes.

A versão inicial da proposta abordava três pontos principais: i) constitucionalização do Susp e definição de competências da União na segurança pública; ii) constitucionalização dos fundos nacionais de segurança pública e penitenciário; e iii) reorganização de atribuições das polícias federais.

Pela redefinição das competências, as diretrizes da política e do plano nacionais de segurança pública e defesa social seriam tratadas como obrigatórias pela própria Constituição. A União assumiria, de forma expressa, um papel articulador e coordenador, que seria reforçado por uma nova redação do § 7º do art. 144, segundo o qual os órgãos atuariam "de forma integrada e coordenada, em conformidade com as diretrizes da política nacional de segurança pública e defesa social, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades".

Após tramitação, a PEC nº 18/2026 foi aprovada na Câmara dos Deputados em

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

março de 2026, mas com muitas alterações e inclusões. A nova versão da proposta ampliou bastante não só o escopo, mas também o conjunto de temas abordados, incidindo sobre o exercício de direitos fundamentais e garantias individuais no campo penal e processual penal. O novo texto propõe alterações nos artigos 5º, 15, 22, 23, 24, 40, 49, 84, 103-B, 109, 130-A, 144 e 228, e acrescenta os artigos 91-A, 144-A e 144-B à Constituição. Entre as diversas alterações, esta nota destaca aquelas que podem provocar maior preocupação do ponto de vista da segurança pública e do exercício de direitos fundamentais.

O primeiro grupo de alterações relevantes está no art. 5º da Constituição. A PEC nº 18/2025 propõe a criação de um inciso (XLVI-A) que contém uma série de disposições sobre o tratamento de "organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade", nos seguintes termos:

> XLVI-A – a lei definirá as atividades ilícitas próprias de organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade, tais como o comando ou facção criminosa, e disciplinará sanções mais gravosas e regime legal especial aplicáveis aos seus integrantes e líderes, proporcionais às posições hierárquicas que ocupem, bem como a autores de crimes de alta lesividade, cometidos mediante emprego de violência ou grave ameaça à pessoa, em especial contra a vida e a dignidade sexual de mulheres, crianças e adolescentes, no que couber, devendo dispor sobre:
>
> a) a obrigatoriedade de prisão provisória ou definitiva em estabelecimento penal estadual ou federal de segurança máxima ou de natureza especial, se necessário em regime disciplinar diferenciado;
>
> b) a restrição ou vedação de concessão de progressão de regime, de liberdade provisória, com ou sem fiança, inclusive em audiência de custódia, e da realização de acordo de não persecução penal, quando cabível, em razão da ocorrência de reiteração delitiva e do perigo de manutenção de sua liberdade;
>
> c) a restrição ou vedação de conversão da pena privativa de liberdade em penas restritivas de direito, da concessão de suspensão condicional da pena e de livramento condicional, quando for o caso, da remição da pena e da concessão de saída temporária;
>
> d) a imposição de medidas cautelares de natureza patrimonial;
>
> e) a expropriação de todo e qualquer bem, direito ou valor de conteúdo econômico envolvido com as atividades criminosas, sem indenização, com destinação a fundo especial com finalidade específica;

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

> f) a responsabilização civil, penal e administrativa de pessoa jurídica envolvida, sem prejuízo da responsabilidade individual de seus dirigentes;
>
> g) os meios, as ações e os programas para a proteção e compensação ao noticiante de atos ilícitos e aos seus familiares;

A PEC prevê, também, a inclusão no art. 5º dos novos incisos LXXX e LXXXI, que teriam a seguinte redação:

> LXXX – é assegurada às vítimas de infração penal a tutela judicial efetiva, compreendendo direitos à proteção, à informação, à assistência, ao acesso à justiça e à participação no processo penal, em especial para as mulheres, na forma da lei;
>
> LXXXI – a pena será imposta e executada com o rigor necessário para a prestação de justiça à vítima, à reparação do dano causado e à proteção da sociedade, enquanto prevenção de novo ilício;

Ainda em matéria de direitos individuais, a PEC prevê a inclusão de um novo inciso no art. 15, que trata da perda ou suspensão de direitos políticos, de modo a abranger as situações de prisão provisória, durante o período de recolhimento (art. 15, III-A).

O segundo grupo importante é o de previsões específicas em matéria de competência legislativa e administrativa. A PEC estabelece como competência legislativa privativa da União as matérias sobre competência da polícia federal e da polícia rodoviária federal (art. 22, XXII), extinguindo a polícia ferroviária federal, e sobre normas gerais da atividade de inteligência (art. 22, XXXI).

No âmbito das competências comuns, de natureza material, entre os entes federativos (art. 23, XIII a XV), a PEC nº 18/2025 dispõe acerca de três novas hipóteses: i) prover os meios necessários à manutenção da segurança pública e defesa social; ii) instituir os respectivos conselhos de segurança pública e defesa social, órgãos colegiados de caráter permanente e consultivo; e iii) estabelecer as respectivas políticas e planos de segurança pública e defesa social, ouvidos os conselhos de segurança pública.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

Quanto às competências legislativas concorrentes, a proposta prevê as seguintes matérias: i) segurança pública e defesa social; ii) forças-tarefa intergovernamentais e interinstitucionais; iii) organização, competências, integração com os demais órgãos de segurança pública, parâmetros básicos para formação e treinamento continuado, garantias, direitos e deveres das polícias e das guardas municipais; e iv) organização, garantias, direitos e deveres dos órgãos do sistema socioeducativo.

O terceiro grupo a ser destacado na presente nota é o de previsões sobre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). De acordo com a PEC, ao CNJ foi determinada a obrigação de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências, vedada a adoção de quaisquer medidas que atentem contra as competências do Congresso Nacional (art. 103-B, § 4º, I). Ao CNMP, por sua vez, cumpre zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências, vedada a adoção de quaisquer medidas que atentem contra as competências do Congresso Nacional (art. 130-A, § 2º, I).

Ao mesmo tempo, a proposta estipula que o Congresso Nacional poderá sustar os atos normativos do CNJ e do CNMP que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, em matéria de segurança pública, direito penal, direito processual penal e direito penitenciário. Estabelece também competência exclusiva do Congresso Nacional para fiscalizar e controlar a atividade de inteligência (art. 49, X-A).

Por fim, o quarto grupo diz respeito a alterações e inclusões relacionadas ao art. 144. No *caput*, a proposta enfatiza que a segurança pública será exercida em "regime de cooperação federativa" e "por meio da atuação integrada e descentralizada" de órgãos de segurança pública. Além disso, foram incluídas as chamadas "polícias municipais" no rol de órgãos da segurança pública (art. 144, VII). Quanto às atribuições da polícia federal, a PEC exclui no art. 144 a previsão de apuração de infrações penais em detrimento de bens, serviços e

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

interesses sob administração militar e inclui o meio ambiente em suas atribuições. Além disso, prevê a competência da polícia federal para infrações penais cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, ressaltando como exemplo aquelas cometidas por organizações criminosas e milícias privadas, sem prejuízo das atribuições das polícias estaduais e do Ministério Público (art. 144, § 1º, I, *a* e *b*).

Quanto à polícia rodoviária federal, foi previsto o policiamento ostensivo não só das rodovias, mas também de ferrovias e hidrovias federais, ressalvadas as competências das Forças Armadas (art. 144, §2º). Além disso, foi acrescida a possibilidade de autorização do emprego da polícia rodoviária federal pela União, nos termos da lei, para exercer o policiamento ostensivo na proteção de bens, serviços e instalações federais e daqueles de interesse da União, ressalvados aqueles sob administração militar (art. 144, § 2º-A, I), para prestar auxílio aos órgãos de segurança pública estaduais ou distritais, quando requerido por seus Governadores (art. 144, § 2º-A, II) e para atuar em cooperação com os demais órgãos integrantes do sistema único de segurança pública em estado de calamidade pública ou em caso de desastre (art. 144, § 2º-A, III).

Ainda no art. 144, a PEC também procura delimitar a atuação das polícias penais, ao estabelecer que são órgãos de natureza civil, com atribuições de custódia, ordem, disciplina e segurança dos estabelecimentos penais (art. 144, §5º-A). Acresce-se também previsão sobre os órgãos do sistema socioeducativo, dos Estados e do DF, com atribuição de segurança e gestão de unidades socioeducativas.

A PEC prevê as polícias municipais, de natureza civil e com atribuições voltadas ao policiamento ostensivo e comunitário, sujeitas ao controle externo pelo Ministério Público, observadas as seguintes previsões (art. 144, § 8º-A):

> I – Será realizada a acreditação periódica pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, em conformidade com a padronização nacional prevista em lei federal;
>
> II – Para a criação da polícia municipal, são elegíveis os Municípios que:
>
> a) demonstrem capacidade financeira, por meio de receita própria, compatível com a manutenção da corporação;

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

b) demonstrem o cumprimento integral da legislação sobre guardas municipais, na hipótese de já existir guarda municipal;

c) realizem a formação de acordo com os parâmetros nacionais básicos;

d) já tenham realizado a pactuação, prevista no inciso I deste parágrafo, que assegure a integração das ações de policiamento ostensivo e comunitário;

III – é vedada a coexistência, no âmbito do mesmo Município, de órgão municipal de segurança pública com atribuições sobrepostas;

O art. 144 trata, ainda, do fundo nacional de segurança pública e do fundo penitenciário nacional, que deverão estar em conformidade com as respectivas políticas de segurança pública e defesa social, cujos recursos poderão ser distribuídos entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na forma da lei (art. 144, § 11). A PEC dispõe sobre as formas de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou instrumento congênere, nos seguintes termos (art. 144, § 12):

I – 50% dos recursos do fundo nacional de segurança pública;

II – 50% dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, excluídas as despesas de custeio e de investimento do órgão executivo da política penitenciária nacional.

A PEC trata, ainda, da responsabilidade funcional dos profissionais dos órgãos de segurança pública e de defesa social, que caberá às respectivas corregedorias. É prevista autonomia para o exercício das competências da corregedoria, sem prejuízo do poder disciplinar hierárquico em cada órgão (art. 144, § 13). Fala-se ainda na instituição de ouvidorias dotadas de autonomia no exercício de suas competências responsáveis pela promoção da transparência e do controle social, na forma da lei (art. 144, § 14).

A PEC propõe competências comuns de todos os órgãos de segurança pública, como encaminhar o registro das infrações de menor potencial ofensivo diretamente ao Poder Judiciário, sem prejuízo da prisão em flagrante ou da apuração pela polícia judiciária competente

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

(art. 144, § 15, I); conduzir à autoridade de polícia judiciária competente a pessoa presa em flagrante delito ou em razão de cumprimento de mandado de prisão (II); e conduzir à autoridade a pessoa em descumprimento de medida cautelar de natureza penal, protetiva, disciplinar, socioeducativa ou em cometimento de falta grave (III).

Em artigo novo (art. 144-A), a proposta constitucionaliza o Susp e prevê as seguintes diretrizes:

> I – Atuação em força-tarefa intergovernamental ou interinstiucional, admitida a participação do Ministério Público, na forma da lei;
>
> II – Interoperabilidade de sistemas;
>
> III – compartilhamento de informações;
>
> IV – Atuação articulada e cooperativa entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na produção e no intercâmbio de provas e de informações de interesse da prevenção, da investigação ou da instrução criminal, nos termos da lei.

O art. 144-A, § 2º assinala um programa mínimo para a lei que tratar da matéria:

> I – As diretrizes de planejamento pactuado e de atuação descentralizada;
>
> II – O registro simplificado de infrações de menor potencial ofensivo;
>
> III – As regras para aquisição de material de natureza militar;
>
> IV – O regime jurídico especial para:
>
> a) o tratamento e o compartilhamento de dados, inclusive os sigilosos, assegurada a finalidade pública e a interoperabilidade;
>
> b) a regulação, a contratação e o desenvolvimento de tecnologias avançadas;
>
> c) a proteção a agentes públicos e colaboradores envolvidos no enfrentamento de organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade, extensiva a seus familiares.

A PEC estipula que a investidura em cargos de segurança pública e inteligência observará requisitos especiais, tais como a pesquisa social e o exame psicológico, nos termos da lei (art. 144-A, § 3º). Fala-se ainda em dever de todos em cooperar, na forma da lei, com

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

procedimentos preventivos e de fiscalização da segurança pública (art. 144-A, § 4º). Destaca-se ainda o dever dos órgãos de segurança pública, exceto a polícia municipal, de prevenir e reprimir as organizações criminosas de qualquer natureza, milícias privadas e contra o meio ambiente, na forma da lei (art. 144-A, § 5º).

A proposta acrescenta também uma seção sobre o sistema de políticas penais, prevista no art. 144-B. Trata-se de um "conjunto de órgãos, instituições e políticas públicas destinadas à custódia, à ordem e à disciplina, à correição, à reeducação e à integração social das pessoas apenadas".

Considerando as atribuições da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e de sua Comissão de Cidadania e Segurança Pública (CCSP/PFDC), a abordagem, de caráter não exaustivo, está pautada pela efetivação do direito fundamental à segurança pública, prescindindo de considerações mais específicas sobre soluções em matéria penal e avaliações singulares sobre o desenho da atividade policial. Não obstante, considerando a apreciação do tema no âmbito do sistema internacional de direitos humanos, o enfoque é crítico às prioridades elencadas, como se observará.

2. Direito fundamental à segurança pública e os silêncios da PEC nº 18/2025

A Constituição de 1988 não deixa margem a dúvidas quanto ao fato de que a segurança pública é um direito fundamental. É o que se extrai do art. 144, combinado com o art. 5º, *caput*, e com o art. 6º. Na prática, porém, nem sempre a tratamos efetivamente como um direito fundamental e, com frequência, deixamos de indicar os valores positivos que ela deve promover e a repercussão jurídica desse reconhecimento. Embora seja um tema que esteja no centro das preocupações da sociedade brasileira, o debate sobre segurança pública é muitas vezes voltado ao exame do trabalho das polícias e aos resultados no "combate ao crime", negligenciando-se os valores buscados na enunciação do próprio direito.

Apesar de possuir intrínseca relação com a noção geral de "segurança", que está presente no art. 5º, *caput*, e no art. 6º, a segurança pública raramente é associada ao sentido mais

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

amplo do conceito. A noção ampla de "segurança" é dotada de enorme peso nos ordenamentos jurídicos desde o início do constitucionalismo, tendo figurado, ao lado da liberdade e da propriedade, como um dos pilares do Estado de Direito. A segurança jurídica é um exemplo dessa posição especial, tendo em vista a sua intrínseca conexão com institutos como o juiz natural, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Evocar a segurança costuma trazer a ideia de estabilidade e confiança de que as relações jurídicas que planejamos hoje serão mantidas no futuro. Nesse ponto, a manutenção das expectativas é um dos aspectos centrais na constituição da segurança, que funciona como uma pré-condição para o exercício de outros direitos[1].

No caso da segurança pública, porém, o caminho percorrido na história a distanciou, ao menos em parte, desses objetivos. A preocupação dos Estados com sua própria segurança[2] e a formação do aparato policial moderno para o exercício do monopólio do uso da força[3] fizeram com que o tratamento da segurança pública se confundisse com a própria atividade que foi designada para garanti-la. Com isso, a preocupação com a segurança pública como direito cedeu à busca de respostas por um aparato de proteção e de restrição a outros direitos. Assim, segurança pública tornou-se sinônimo de atividade policial, ao passo que ter mais segurança pública passou a ser confundido com a prática estatal, a ser medida, por exemplo, pela quantidade de armas, viaturas e agentes.

A transformação da polícia em metonímia da segurança pública imiscui o direito na atividade estatal, como se estes tratassem sempre da mesma coisa. Nessa mistura, há um esquecimento de que a segurança pública é muito mais do que a atividade policial, ao passo que nem sempre a atividade policial promove, ao menos satisfatoriamente, a segurança pública. Não se quer dizer que o direito à segurança pública prescinde da atividade policial, ou mesmo de uma abordagem penal, porém o alcance daquela é mais amplo, pois abrange a promoção, em uma

[1] Como observa Jeremy Bentham, a segurança é uma pré-condição para a própria liberdade, pois garante que certos interesses sejam buscados sem a interferência de terceiros. BENTHAM, Jeremy. *Theory of legislation*. Miami: Hardpress, 2017, Capítulo VII – posição 2058 de 8321.E-book.

[2] ROTHSCHILD, Emma. What is Security?. *Daedalus*, Summer, 1995, Vol. 124, No. 3, The Quest for World Order (Summer, 1995), p. 60-64.

[3] Sobre o tema, veja-se: EMSLEY, Clive. *A Short History of police and policing*. London: Oxford University Press, 2021.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

sociedade democrática, da confiança, estabilidade e manutenção de expectativas por meio da prevenção e controle de violências e da criminalidade[4].

Nessa perspectiva, a segurança pública não prescinde do conjunto de direitos fundamentais nem deve ser encarada como atividade unicamente restritiva de outros direitos. Ao contrário, em uma orientação cidadã, o direito fundamental à segurança pública no Estado Democrático de Direito deve promover a proteção da confiança e da estabilização de expectativas positivas, baseadas na previsibilidade atual e futura quanto à fruição de direitos fundamentais, de forma universal e igualitária, e na prevenção e controle de violências e da criminalidade em seus aspectos objetivos – voltados a fatos, estados e evidências – e subjetivos – que remetem a medos, crenças e outros sentimentos[5]. Assim, a segurança pública interage na ordem constitucional de forma instrumental a outros direitos para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com ênfase nas pessoas, e não no Estado, figurando como um valor essencial ao lado da justiça e da liberdade[6].

Diante de tais diretrizes, considerando que a segurança pública é exercida para a "preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio" (art. 144), a sua compreensão precisa ser densificada, sob pena de um conceito vago autorizar práticas arbitrárias ou inefetivas. Em primeiro lugar, a ideia de "ordem pública", tão utilizada historicamente para impor arbitrariamente a restrição de direitos, pressupõe uma filtragem constitucional que afaste qualquer interpretação vaga desse conceito, de modo a que ele não legitime fundamentações

---

[4] Cabe citar, nesse sentido, a definição de Luiz Eduardo Soares: "Segurança pública é a estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado democrático de direito, de expectativas positivas a respeito das interações sociais, ou da sociabilidade, em todas as esferas da experiência individual. Corresponde, portanto, à fruição dos direitos constitucionais, particularmente daqueles que se relacionam de forma mais imediata com a incolumidade física e moral, e à expectativa de sua continuidade ou extensão no tempo, reduzindo-se a incerteza e a imprevisibilidade, o medo e a desconfiança" (SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: dimensão essencial do Estado democrático de direito. In: _____. *Desmilitarizar*: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 90-91).

[5] Cf. ARAUJO JUNIOR, Julio José. *Segurança pública nas rédeas da Constituição*: um direito fundamental em (re)construção. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2025, p. 350.

[6] FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança Pública*: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014, p. 128-135.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

abstratas, imprecisas ou autoritárias que evoquem o direito à segurança pública. Ao contrário, o conceito pressupõe a ordem pública democrática, que observa a Constituição e garante a legalidade, em convivência com o respeito aos demais direitos[7].

A "incolumidade das pessoas", por sua vez, indica a conexão da segurança pública com a proteção do direito à vida. O sentido mais evidente é o da proteção da integridade física e da existência, de modo que é necessário que o direito à segurança pública ofereça proteção contra homicídios ou outras práticas violentas que atentem contra a vida. Mas há também um sentido mais amplo do direito à vida, que remete à confiabilidade, ou seja, à expectativa de que aquilo que planejamos para as nossas vidas se mantenha no futuro. Nesse sentido, a proteção de nossos "projetos de vida"[8] assegura a realização de expectativas razoáveis quanto ao nosso desenvolvimento pessoal, cuja previsibilidade e confiança na sua ocorrência dependem da efetivação da segurança pública na maior medida possível.

Já a "incolumidade do patrimônio" abrange os bens, materiais ou imateriais, de que dispomos e que confiamos manter sob nossa propriedade. Há uma gama enorme de bens a serem considerados – veículos, carteiras, telefones celulares etc – cuja preocupação aflige toda a sociedade, mas com impactos ainda mais deletérios sobre a população mais pobre, tendo em vista as consequências que gera em seus projetos de vida.

---

[7] Nesse sentido, veja-se; SOUZA NETO, Cláudio Pereira, A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas. In: _____; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 401-448.

[8] Cabe mencionar, nesse sentido, o conceito elaborado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH): "En tal virtud, es razonable afirmar que los hechos violatorios de derechos impiden u obstruyen seriamente la obtención del resultado previsto y esperado, y por ende alteran en forma sustancial el desarrollo del individuo. En otros términos, el "daño al proyecto de vida", entendido como una expectativa razonable y accesible en el caso concreto, implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable. Así, la existencia de una persona se ve alterada por factores ajenos a ella, que le son impuestos en forma injusta y arbitraria, con violación de las normas vigentes y de la confianza que pudo depositar en órganos del poder público obligados a protegerla y a brindarle seguridad para el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus legítimos intereses". (Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. § 147).

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

Em suma, a concretização do direito fundamental à segurança pública pressupõe a construção de uma situação social baseada em valores positivos de confiança e estabilidade em um Estado Democrático de Direito, por meio do controle e da prevenção de violências e da criminalidade, com vistas a preservar a ordem pública e a incolumidade da vida e do patrimônio. Tal perspectiva, tão presente na Constituição e em marcos internacionais, foi reconhecida, por exemplo, pela Resolução CNMP nº 278, de 12 de dezembro de 2023, que, ao tratar da tutela coletiva da segurança pública, enfatiza que esta não se limita às atribuições do Ministério Público na área criminal (art. 1º, § 1º) e, por isso, demanda uma compreensão integrada, que é abrangida não apenas pela "repressão da criminalidade", mas também pelo monitoramento e fiscalização de ações positivas e negativas do Estado (art. 2º, IX c/c art. 5º).

Com base em tais conceitos, a estrutura do direito fundamental à segurança pública se manifesta tanto como um direito de defesa como um direito a prestações. Como direito de defesa, há um dever de abstenção do Estado e de particulares quanto a uma intervenção não constitucionalmente autorizada[9]. A dimensão prestacional, por sua vez, é aquela que mais chama a atenção, pois está ligada a ações estatais que fomentem a realização desse direito, por meio de ações positivas fáticas e normativas.

Como direito a prestações, o direito fundamental à segurança pública alberga direitos a proteção, organizações e procedimentos. A proteção garante que Estado proteja o titular dos direitos fundamentais contra a intervenção de terceiros. Nesse sentido, o Estado deve organizar a segurança pública como um serviço público que abranja uma multiplicidade de atividades, não apenas a policial, a serem organizadas de forma integrada e orientada.

Os direitos a organizações e procedimentos indicam que a enunciação do direito fundamental deve ser acompanhada de normas organizacionais e procedimentais que o estruturem, de modo a buscar e atingir determinados resultados. É nesse campo que se inserem as

[9] Nesse sentido, podem ser citados os documentos internacionais ao relacionarem liberdade e segurança pessoais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 7º) e o Pacto de Direitos Civis e Políticos (art. 9.1).

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

políticas públicas, com desenhos institucionais adequados para garantir a efetividade do direito e regras de transparência e participação. Em outros termos, diante da faceta prestacional do direito fundamental à segurança pública, é necessário que sejam desenvolvidas políticas públicas que transformem a enunciação do Constituinte em realidade. Para tanto, o planejamento é essencial, com participação social na formulação, monitoramento e avaliação dessas políticas[10].

Nesse sentido, as políticas públicas de segurança pública devem ser encaradas da mesma forma que as políticas relativas a outros direitos – como saúde e educação – e podem compreender, por exemplo, ações de policiamento, prevenção social[11] e prevenção situacional[12], além de temas sobre justiça criminal e reinserção social. O êxito das políticas deve ser medido por dados e índices, cujas evidências oferecem elementos para avaliar o êxito na política adotada.

---

[10] Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, inseriu parágrafo único no art. 193, com o seguinte teor: Art. 193. (…) Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

[11] As ações de prevenção social consistem em ações localizadas que se orientam para a prevenção e controle de violências e da criminalidade, de forma integrada. As ações de prevenção social são direcionadas a grupos e comunidades específicos, que buscam enfrentar problemas concretos, por meio de estratégias de prevenção proativas, focadas e integradas. Cf. KOPITTKE, Alberto. Manual de segurança pública baseada em evidências: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência. Passo Fundo: Conhecer, 2023, p. 151. A Lei nº 13.675/2018 reconhece a importância dessas ações ao incentivar a integração de programas, ações, atividades e projetos dos órgãos públicos e privados em diversas áreas, como saúde, educação e cultura (art. 24, II), inclusive mediante parcerias com estabelecimentos de ensino (art. 24, IV).

[12] A prevenção situacional está ligada à própria organização do espaço urbano e a sua relação com a segurança pública. A disposição da cidade e a forma como os serviços são prestados influencia não apenas nos dados objetivos sobre segurança, mas também na própria sensação de segurança, atacando os medos e a insegurança que afetam a fruição desse direito. Temas como iluminação pública, restrição de venda de bebidas alcoólicas, câmeras de vigilância em determinados locais, serviços de limpeza, entre outros, quando devidamente integrados a uma estratégia de segurança pública, produzem efeitos imediatos na vida das comunidades. Cf. CLARKE, Ronald V. Situational Crime Prevention: Successful Case Studies. 2ª ed. New York: Harrow and Heston, 1997; CANO, Ignacio; ROJIDO, Emiliano; BORGES, Doriam. Qué funciona para reducir homicidios em América Latina y el Caribe? Una revisión sistemática de las evaluaciones de impacto. Ciudad de La Costa: Susana Aliano Casales, 2024. Disponível em: <https://lav-uerj.org/wp-content/uploads/2024/10/REVISION-SISTEMATICA-HOMICIDIOS-2024-FINAL.pdf>. Acesso em 1 mai. 2025. A Lei nº 13.675/2018 estipulou a necessidade de estudos de planejamento urbano para que as medidas de prevenção situacional façam parte do plano diretor das cidades, tendo mencionado especificamente o reforço da iluminação pública (art. 24, XII)

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

Até o presente momento, a discussão acerca da PEC nº 18/2025 perdeu a oportunidade de pautar prioritariamente as discussões sobre segurança pública nesses termos. A visão minimalista da versão inicial do projeto, que se preocupava com a definição de competências da União, não trouxe balizas importantes para a densificação de conceitos indeterminados existentes na Constituição, tampouco ofereceu caminhos para romper com uma lógica de segurança pública que tem legado ao Brasil ineficiência e condenações internacionais. A versão atual, por sua vez, reforçou a compreensão da segurança pública com base unicamente em seu viés repressivo e maximizador na atuação penal, olvidando-se da centralidade da gramática de direitos fundamentais para orientar a atuação estatal na matéria.

Considerando as diretrizes acima, uma reforma constitucional que delimitasse atribuições e estabelecesse princípios e diretrizes, todos voltados à concretização do direito fundamental e à perspectiva de manutenção de uma ordem pública constitucional, democrática e antirracista, certamente seria bem-vinda. A mudança constitucional minimalista, como fora inicialmente apresentada, ainda que insuficiente, também teria o mérito de afirmar expressamente o papel da União, fortalecendo um desenho institucional que já pode ser reconhecido pela competência concorrente na matéria e pela regulamentação do art. 144, § 7º feita pela Lei nº 13.675/2018.

A PEC nº 18/2025 enveredou, contudo, por caminhos que não densificam nem oferecem conteúdo ao direito fundamental à segurança pública, tendo optado, em linhas gerais, por um caminho de enfrentamento da criminalidade por meio da restrição de garantias individuais e descaracterização do art. 5º da Constituição. Foram deixados de lado temas como a efetivação do direito à segurança pública, estruturação do Susp a partir de políticas públicas baseadas em evidências, formas de intervenção na segurança pública para além do policiamento, necessidade de participação social e controle externo efetivos das polícias, ouvidorias externas, entre outros. Estes temas, quando abordados na proposta, só ganharam ênfase lateral.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

Em suma, a PEC carece de uma visão sistêmica e crítica sobre o atual cenário da segurança pública no país, pois aprofunda um modelo quase exclusivamente policial, fundada no aparato repressivo estatal, sem qualquer consideração sobre os objetivos do direito fundamental à segurança pública. Isso não significa que inexistem pontos positivos ou méritos na proposta, como se verá, porém se perdeu até agora a oportunidade de orientar a ordem constitucional para a concretização do direito à segurança, com ênfase na prevenção e no compromisso efetivo para a redução da violência.

3. Análise de pontos específicos da PEC nº 18/2025

Neste tópico, a nota técnica aborda, de forma agrupada, os assuntos destacados em sua introdução. Embora não tenha o objetivo de esgotar o assunto, o objetivo é realizar uma análise crítica, à luz das atribuições da PFDC, e oferecer novos caminhos para a compreensão do direito fundamental à segurança pública.

São destacados quatro pontos. O primeiro deles é a inserção no art. 5º da Constituição de uma ampla regulação voltada ao enfrentamento da macrocriminalidade. O segundo diz respeito à cooperação federativa, que contém avanços, em que pese a ausência de diretrizes mais claras para a sua concretização. O terceiro enfatiza o risco de controle político sobre o CNMP e o CNJ. O quarto problematiza os silêncios do art. 144 sobre temas caros à promoção do direito fundamental à segurança pública: ao enfatizar a estruturação de políticas e deixar de lado fatores que contenham a sua violência, a PEC nº 18/2025 parece enfatizar um modelo de segurança pública que não a confunda com a atividade policial e valorize temas como participação social e transparência.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

3.1. Direitos e garantias individuais: desvirtuamento do art. 5º e risco de violação de cláusulas pétreas

A PEC cria no art. 5º uma ampla regulação restritiva de direitos e garantias, com ênfase em matérias de natureza penal e de execução penal, como se tais temas se confundissem essencialmente com o direito à segurança pública. Como já mencionado, a PFDC não se dedica especificamente a tais matérias em sua mais ampla abrangência, de modo que não fará uma análise exaustiva sobre as propostas. Isso não impede, todavia, que examine de forma crítica as soluções aventadas, por repetirem uma compreensão estreita de segurança pública atualizarem propostas que vulneram direitos fundamentais.

Em primeiro lugar, cabe remeter ao item 2 da nota, que enfatiza um outro olhar sobre a segurança pública, que tenha como ponto de partida a sua caracterização como um direito fundamental apto a ensejar abstenções e prestações por parte do Estado, além de organizações e procedimentos. Nesse contexto, matérias de interesse penal certamente terão relevância, mas devem estar inseridas em um contexto de planejamento e organização das políticas públicas a serem desenvolvidas para concretizar aquele direito fundamental.

De acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a segurança pública, em uma perspectiva cidadã, corresponde a uma dimensão da segurança humana que almeja uma situação social na qual as pessoas podem gozar livremente de direitos fundamentais, cabendo às políticas de segurança cidadã adotar intervenções institucionais voltadas ao controle de crimes e da violência[13]. Para tais funções – e isso é primordial -, são necessárias políticas coordenadas que enfatizem a atuação preventiva, a proteção das vítimas[14] e

[13] CIDH. Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos = Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos = Report on citizen security and human rights / Inter‑American Commission on Human Rights. 2009, p. 9. Disponível em: <https://cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf> Acesso em 31 ago. 2026.

[14] A proteção às vítimas foi reconhecida na proposta por meio da inclusão do inciso LXXX no art. 5º: "É assegurada às vítimas de infração penal a tutela judicial efetiva, compreendendo direitos à proteção, à informação, à assistência, a o acesso à justiça e à participação no processo penal, especialmente às mulheres, na forma da lei".

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

o acesso à justiça, dentro de uma lógica de respeito e garantia de direitos[15].

A segurança cidadã busca a segurança não pela mera "manutenção da ordem", mas pela máxima promoção de direitos, sem descuidar da prevenção da criminalidade. Essa concepção afasta a centralidade do Estado para conferir destaque às pessoas e para valorizar a construção de soluções que não sejam panaceias espetaculares para enfrentar violências e crimes. O objetivo reside em pensar a segurança como mais um valor, ao lado da liberdade e da justiça, que se qualifica como um bem público a ser promovido[16].

A PEC nº 18/2025 inverte essa lógica ao colocar em destaque propostas muito específicas sobre o enfrentamento de facções criminosas, sem atentar para a natureza do art. 5º da Constituição e sem correlacioná-las ao planejamento de políticas de segurança pública.

Cabe sublinhar, por oportuno, que o programa constitucional em matéria de direitos fundamentais se materializa de maneira especial no art. 5º, que expressa uma verdadeira declaração de direitos, com caráter normativo, na qual foram estipulados os princípios e diretrizes aptos a guiar e orientar a interpretação constitucional. Nesse campo, as ressalvas contidas no art. 5º podem também orientar a admissão de restrições e garantias individuais, mas sempre de forma precisa e específica. Exemplo clássico é o do art. 5º, XVIII, que afirma ser plena a liberdade de associação para fins lícitos e, como exceção, veda a de caráter paramilitar. A proposta de inclusão do XLVI-A, no entanto, dedica-se à regulação específica de certos temas ligados ao enfrentamento de "organizações criminosas de alta periculosidade" para impor aprioristicamente a restrição de direitos individuais a grupos e pessoas, o que deveria ser feito por meio da legislação infraconstitucional, sempre alinhada às diretrizes constitucionais que formam um conjunto de cláusulas pétreas da Constituição.

---

[15] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD. A segurança cidadã como pilar da agenda renovada de desenvolvimento e democracia na América Latina e no Caribe. Novembro, 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-11/a_seguranca_cidada_como_pilar_da_agenda_renovada_de_desenvolvimento_e_democracia_na_america_latina_e_no_caribe.pdf> Acesso em 31 ago. 2026.

[16] FABRETTI, Humberto Barrionuevo. Segurança Pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014, p. 128-135.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

É o que se depreende, por exemplo, do alto grau de detalhamento sobre medidas a serem adotadas contra líderes e integrantes de "organizações criminosas de alta periculosidade" (obrigatoriedade de prisão em estabelecimento de segurança máxima, restrição ou vedação de progressão de regime, restrição ou vedação de conversão de pena privativa de liberdade, imposição de medidas cautelares de natureza patrimonial, expropriação de bens, responsabilização de pessoa jurídica em todas as instâncias, entre outros). Não se nega a legitimidade do debate sobre tais questões, porém a inclusão por emenda constitucional ao art. 5º parece tentar construir parâmetro constitucional para sustentar legislação infraconstitucional – em alguns casos, com o risco de ofensa a cláusulas pétreas[17] - e reproduz mais uma vez uma visão de segurança pública baseada majoritariamente na lógica de restrição de direitos.

Ao enfatizar detalhadamente, de modo desproporcional, a abordagem sobre organizações criminosas, de maneira a assegurar a restrição de direitos e garantias individuais, a proposta parece adotar uma concepção restritiva do direito fundamental e das políticas de segurança pública, como se elas devessem prioritariamente representar endurecimento penal e por meio de uma via historicamente já adotada, que é a de mais encarceramento, aumento de penas e utilização simbólica do rigor penal (vide a inclusão do art. 5º, LXXXI).

O investimento em tais soluções é desacompanhado de desenhos institucionais e de políticas para estruturar o Susp de modo a que ele esteja devidamente organizado para tratar de temas caros à segurança pública no que se refere ao enfrentamento da macrocriminalidade.

[17] Nesse sentido, cabe fazer menção à nota técnica do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), que destaca o debate do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre progressão de regime (HC 82.959) e a necessidade de cotejo com o princípio da individualização da pena (RE nº 1.052.700 – Tema 972). Outros pontos ressaltados são a definição genérica de "organização criminosa de alta periculosidade ou lesividade", que não apresenta densidade normativa adequada, violando o princípio da legalidade estrita, e Outra previsão é a de suspensão de direitos políticos de presos provisórios (art. 15, III-A), afastando-se o seu caráter cautelar e a centralidade da presunção de inocência, assim reconhecida pelo STF (ADCs 43, 44 e 54) e pela própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 23.2).

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

3.2. Cooperação federativa

A PEC nº 18/2025 é positiva ao indicar competências legislativas concorrentes e materiais comuns na matéria, porém não traz orientações básicas sobre a forma de organização das atribuições, tendo perdido a oportunidade de contribuir para um debate mais orientado sobre a matéria.

A atual redação do texto constitucional não abordou expressamente a segurança pública nos dispositivos que tratam especificamente da competência legislativa e da competência material (artigos 21 a 24), gerando um aparente limbo sobre o papel de cada ente federativo na concretização desse direito fundamental. Como o tema é normalmente identificado com as polícias ostensiva ou judiciária – que são majoritariamente organizadas pelos Estados –, criou-se a falsa ideia no debate político e na própria gestão pública de que o tema seria monopólio daqueles entes, como se inexistisse qualquer papel relevante da União ou dos Municípios na segurança pública.

Na redação atual, apesar da ausência de menção expressa nos artigos sobre competência, o art. 144 menciona que a segurança pública é um "dever e responsabilidade de todos", o que estabelece, de forma atípica, a competência concorrente para legislar sobre a matéria e a competência comum para desempenhá-la materialmente, por meio de políticas públicas. Essa percepção é corroborada pelo art. 144, § 7º, que estipula a necessidade de lei específica para tratar da coordenação entre os entes. Além disso, em outros temas de competência concorrente (art. 24, IX e XII), a Constituição também mencionou em artigos específicos o "dever do Estado", como no caso da saúde (art. 196), educação (art. 205 e 208) e desporto (art. 217).

Nesse sentido, o STF já vem apreciando discussões em torno da Lei nº 13.675/2018 e reconhecendo a competência comum e concorrente na segurança pública[18]. O

[18] Por exemplo Na ADI 6620, a ementa do acórdão assim estabelece: "(…) 2. A eficiência na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pela absoluta cooperação entre os entes federativos no direcionamento de suas atividades à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade em todo o território nacional. Para tanto, torna-se imprescindível interpretar o

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

problema reside justamente na definição de parâmetros sobre o exercício da competência, o que não é suprido pela PEC.

Os casos analisados pelo STF abrangem diversos bens jurídicos, e a solução nem sempre traz uma definição minuciosa sobre o exercício da competência da segurança pública. Ao contrário, o tribunal discute casos em que se misturam considerações sobre competência privativa da União em relação a determinada matéria – como serviço de comunicações e armas, por exemplo – e a preponderância do interesse envolvido – nacional ou local. Nos casos concretos, as soluções variam, e a segurança pública nem sempre é o principal fator considerado, podendo servir como mero argumento de reforço para a fixação de uma competência privativa da União[19].

No caso da regulação do uso e do mercado de armas, o STF valeu-se da competência privativa da União sobre material bélico (art. 22, XXI) e direito penal (art. 22, I), mas também utilizou a segurança pública como um argumento para reforçar o interesse nacional

---

nosso federalismo a partir do fortalecimento das autonomias locais, permitindo o exercício efetivo e concreto de competências legislativas pelos Estados-Membros – sejam as comuns (CF, art. 144), remanescentes (CF, art. 25, § 1º) ou as concorrentes (CF, art. 24) – em legítima adequação às peculiaridades regionais. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6620, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/04/2024). No caso, o STF reconheceu que os Estados têm competência legislativa para instituir cadastro público de pedófilos, pois auxilia na prevenção de novos delitos e na segurança pública. Neste caso, ressalvados aspectos processuais como a necessidade de observância do trânsito em julgado das condenações e preservação da intimidade das vítimas, o STF conferiu mais peso à publicidade dessas informações para auxiliar na prevenção de crimes e execução da segurança pública. Na ADI 6621, a ementa do acórdão também realça a competência legislativa concorrente (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6621, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 08/06/2021). Em outro caso, embora a deliberação tenha sido no sentido da competência privativa da União para legislar sobre determinada matéria, a competência concorrente para legislar em segurança pública também foi realçada, sem divergência entre os ministros (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5356, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. P/ Acórdão Min. Marco Aurélio, julgado em 03/08/2016; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5359. Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julgada em 01/03/2021).

[19] Por exemplo, o Supremo analisou se os Estados poderiam impor a concessionárias de telefonia a instalação de equipamentos para interrupção de sinal de comunicação celular nos estabelecimentos prisionais da unidade da Federação. A despeito das preocupações com a segurança pública e com o sistema penitenciário – matérias de competência legislativa concorrente-, prevaleceu o entendimento de que somente a União pode editar esse tipo de norma, por se tratar de matéria pertinente à sua competência privativa para legislar sobre telecomunicações. O mesmo raciocínio foi adotado para invalidar norma estadual que obrigava as prestadoras de serviço de telefonia móvel a informar dados relativos à localização de telefones celulares e cartões "SIM" que tenham sido objeto de furto, roubo e latrocínio ou utilizados na prática de delitos. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5040, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 04/11/2020.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

na regulação da matéria. Nesse sentido, ao julgar as várias ADIs que trataram do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003)[20], o voto do ministro relator, Ricardo Lewandowski, enfatizou que a segurança pública é um direito de primeira grandeza, e a sua concretização exige a mobilização de recursos humanos e materiais por parte do Estado. Dessa forma, o dever estatal relacionado à segurança pública não pode ser exercido de forma aleatória, mas por meio de instituições permanentes e de uma política criminal com objetivos de curto, médio e longo prazo, "suficientemente flexível para responder às circunstâncias cambiantes de cada momento histórico"[21].

Pelo raciocínio adotado, a competência legislativa da União para o estatuto do desarmamento atende à preponderância do interesse mais amplo de formulação de uma política criminal de âmbito nacional, a qual se sobrepõe à competência dos Estados em segurança pública. Além disso, o STF ressaltou, à época, que o surgimento do fenômeno do crime organizado e dos ilícitos transnacionais tornava a segurança pública uma atribuição prioritária do Estado brasileiro, cujo enfoque deveria ser nacional.

A segurança pública também foi mencionada na ADI 5243, que discutiu a constitucionalidade por vício de competência da Lei nº 13.060/2014, que disciplina o uso de armas não letais, em diálogo com os princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei. O STF reconheceu que a competência da União é uma decorrência do direito à vida e dos tratados de direitos humanos assinados pelo Brasil, sem ofensa à autonomia estadual[22].

O direito à vida também foi destacado no exame dos decretos sobre armas do governo Bolsonaro. Na ADI 6134, o tribunal reforçou que o modelo contemporâneo de

---

[20] Além da ADI 3112, que foi objeto de julgamento, foram apensadas as ADIs 3137, 3198, 3263, 3518, 3535, 3586, 3600, 3788 e 3814.

[21] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3112, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 02/05/2007, DJ 26/10/2007, p. 426.

[22] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5243, Tribunal Pleno Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 11/04/2019.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

segurança pública pressupõe um controle rigoroso do acesso da população às armas de fogo, acessórios e munições, em razão dos efeitos prejudiciais à segurança das pessoas, ao bem-estar da comunidade, ao desenvolvimento econômico e social do Estado e ao direito à convivência em harmonia e paz[23]. A segurança pública foi tratada como um corolário do direito à vida, a ser prestada pelo Estado em favor da vida digna, livre do medo e livre dos atos de barbárie que assolam a humanidade.

Essa breve análise dos julgados do STF mostra que a PEC poderia ter avançado para estabelecer critérios para gerais para a definição de competências, tendo em vista o impacto da previsão na definição de responsabilidades e atribuições orçamentárias. Embora a indefinição quanto a regras e critérios mais gerais para a definição de competências seja um problema geral no debate constitucional brasileiro[24], o caso da segurança pública é mais sensível em razão da falta de previsões expressas e da visão limitadora que a atrela unicamente à competência administrativa das polícias.

De qualquer forma, cabe destacar que a demanda por uma liderança da União no tema da segurança pública não pode se limitar a soluções conjunturais e repressivas. A importância do tratamento da segurança pública pela União não se deve (apenas) ao fato de que a criminalidade se nacionalizou ou transnacionalizou. A mudança não é apenas de escala ou de dimensão, mas da estrutura do direito fundamental, cuja efetivação depende de planos, programas e políticas que mirem aquele cidadão que quer receber a prestação e se sentir, de fato, seguro. Ampliar a escala repressiva, sem atentar para o problema original, nos levará a mais do mesmo. A integração deve reforçar as estratégias de enfrentamento da macrocriminalidade, e isso é positivo, mas isso só pode ser feito em nome da segurança pública quando se tem no horizonte a concretização do direito fundamental, que é um parâmetro de controle e um objetivo, e não um mecanismo autorizador de excepcionalidades e arbitrariedades.

---

[23] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC na ADI 6134, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 03/07/2023.

[24] Sobre o tema, veja-se: SILVA, Virgílio Afonso da. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: Edusp, 202, p. 368-371.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

3.3 Papel do CNMP e do CNJ

A PEC estabelece que o Congresso Nacional pode sustar atos normativos do CNJ e do CNMP que supostamente exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa em matéria de segurança pública, de direito penal, de direito processual penal e de direito penitenciário. Tal previsão coloca sob tensão o necessário papel contramajoritário que o Poder Judiciário e o Ministério Público devem exercer na defesa de direitos fundamentais e na implementação de decisões internacionais em matéria de segurança pública e letalidade policial.

Os dois órgãos têm se dedicado nos últimos tempos a garantir o cumprimento de sentenças internacionais da Corte Interamericana de Direitos Humanos que condenaram o Brasil em casos de violência policial, por meio de medidas que geram repercussões em políticas de segurança pública.

No Caso Favela Nova Brasília, que tratou de chacina ocorrida no Rio de Janeiro entre 1994 e 1995, a Corte IDH constatou que a falta de investigação culminou na conclusão de que houve a violação do direito à proteção judicial efetiva – em razão da falta de devida diligência e de prazo razoável de respostas – e do direito à integridade psíquica e moral de familiares e vítimas. Em razão disso, o tribunal internacional condenou o Brasil a investigar de maneira eficaz os fatos e eventualmente processar e punir os responsáveis, bem como a garantir a participação das vítimas em todas as etapas de investigação. Além disso, determinou que o Estado oferecesse tratamento psiquiátrico e psicológico às vítimas e medidas de satisfação, como a instalação de duas placas na favela para expressar a memória do ocorrido e a realização de ato de reconhecimento de responsabilidade internacional.

Como garantias de não repetição, a Corte IDH determinou a adoção de certas políticas públicas, como a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais, o estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade policial e a extinção dos autos de resistência[25].

[25] Nesse sentido: “334. Em relação à substituição da expressão “auto de resistência”, a Corte coincide com a declaração do perito Marlon Weichert em audiência, e considera que, ainda que a mudança do título do procedimento

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

Foi estabelecido ainda que os casos de mortes decorrentes de intervenção policial devem ser investigados pelo Ministério Público. Em atendimento à determinação, o CNMP editou a Resolução CNMP nº 310/2025, que regula a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública. O CNMP também editou Resolução CNMP nº 278/2023, que incentiva os membros do Ministério Público brasileiro a monitorarem a efetivação desse direito fundamental.

Outras condenações do Brasil, como no Caso Honorato[26] e no Caso Leite de Souza [27], destacam a gravidade da letalidade policial no país. Mais recentemente, após a Operação Contenção, ocorrida de 28 de outubro de 2025, a CIDH realizou visita de trabalho ao Brasil e sistematizou suas conclusões em relatório no qual avalia de maneira crítica as propostas sobre segurança pública no país:

> 117. Embora o aprimoramento da coordenação interinstitucional constitua objetivo legítimo, a Comissão alerta que a consolidação do SUSP pode reforçar modelos de segurança de caráter militarizado caso não incorpore salvaguardas robustas de direitos humanos, mecanismos eficazes de controle civil, transparência e participação social. As ouvidorias policiais previstas não dispõem, em regra, de poderes para conduzir investigações autônomas ou emitir recomendações vinculantes. A experiência acumulada no estado 223 do Rio de Janeiro demonstra que políticas baseadas em operações massivas, ocupações episódicas e elevada letalidade não produziram redução sustentável da violência

não modifique o procedimento per se, existe um valor simbólico em buscar uma expressão mais apropriada. A Corte toma nota de que o Estado aprovou normas no âmbito nacional mediante o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), a Resolução nº 8/2012, da Secretaria de Direitos Humanos, e a Resolução Conjunta Nº 02/2015, do Departamento de Polícia Federal e do Conselho Superior de Polícia; e no âmbito estadual, no Rio de Janeiro, mediante a Portaria Nº 617/2013 da Polícia Civil do Rio de Janeiro. No entanto, a Corte considera que, embora a Resolução Nº 8/2012, da Secretaria de Direitos Humanos, tenha proposto a mudança de "auto de resistência" para "lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial", a Resolução Conjunta Nº 02/2015, do Departamento de Polícia Federal e do Conselho Superior de Polícia, estabeleceu que os "autos de resistência" deveriam ser denominados "lesão corporal ou homicídio decorrente de oposição à intervenção policial", o que significa que não há uniformidade na expressão que deve ser usada pela polícia para referir-se aos homicídios ou lesões causados por intervenção policial". Ibid, § 334.

[26] Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Honorato e outros vs. Brasil. Sentença de 27 de novembro de 2023, § 101.

[27] Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Leite de Souza e outros vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2024.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

> nem enfraquecimento estrutural das organizações criminosas, tendo gerado, ao contrário, impactos humanitários significativos e violações de direitos[28].

O relatório expôs as deficiências do modelo de investigação de violência policial adotado pelo Brasil, em especial no que diz respeito à imparcialidade e eficácia dos órgãos investigadores. Nesse contexto, o IML, por ser órgão integrante da estrutura da Polícia Civil, atua de forma deficitária nas perícias de mortos em operações policiais, o que, de acordo com a CIDH, ocorreu no episódio da Operação Contenção. Diante disso, mostra-se necessária uma atuação permanente tanto do CNJ como do CNMP.

Considerando a importância da matéria, caso a PEC nº 18/2025 seja aprovada, há um risco de aumento da tensão política sobre esses órgãos colegiados, com impacto sobre a adoção das medidas necessárias para implementar decisões internacionais e garantir medidas para contenção da violência policial e promoção da segurança pública.

3.4. Por um art. 144 mais alinhado ao direito fundamental à segurança pública: transparência e participação social

Como já mencionado, a PEC nº 18/2025 não ofereceu uma compreensão da segurança pública que transcenda o âmbito estritamente policial ou penal da matéria. No caso do art. 144 e seguintes, essa percepção se torna ainda mais flagrante ao não ter dado o devido enfoque a temas como participação social e transparência, tendo mantido a lógica de organização de polícias, inclusive por meio da previsão da chamada "polícia municipal".

É necessário conferir os meios necessários para que a sociedade possa também construir, monitorar e acompanhar os resultados da política de segurança pública. A elevada discricionariedade dos órgãos policiais tem dificultado o diálogo e o monitoramento sobre a efetivação desse direito fundamental, tanto no campo prestacional como em suas abstenções.

[28] CIDH. Observações da visita de trabalho ao Brasil: Operação Contenção. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2026/observacoes_visita_brasil.pdf. Acesso em 31 ago. 2026.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

Como remédio, é fundamental garantir transparência e participação social como facetas da dimensão organizacional e procedimental do direito à segurança pública.

O dever de transparência representa a dimensão positiva do direito à informação, previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição, permitindo o conhecimento de tudo aquilo que o órgão de Estado faz, sob pena de responsabilização política, civil e criminal[29]. Por sua vez, a publicidade na Administração Pública é consagrada no art. 37, *caput*, como um princípio básico e essencial no Estado de Direito, fundamentando o controle para defesa de direitos fundamentais e interesses públicos[30].

A Lei nº 13.675/2018 já reforça a preocupação com a transparência, ao estabelecê-la como um princípio da política nacional de segurança pública e defesa social (art. 3º, XVI) e consolidar formalmente a instituição de um sistema nacional de informações sobre a segurança pública, com o objetivo de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de segurança pública (art. 35)[31].

Ao lado da transparência, a participação é um elemento central da democracia[32], pois decorre da igualdade política entre os cidadãos. Para que a democracia seja forte, ela

---

[29] Nesse sentido, o STF já se manifestou: "A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade." (STF, ADI 6.347-MC-Ref ADI 6.351-MCRef e ADI 6.353-MC-Ref, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020).

[30] SUNDFELD, Carlos Ari. Principio da publicidade administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 199, p. 97-110, jan./mar. 1995, p. 99.

[31] O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) deve produzir dados para oferecer diagnóstico e avaliação na execução da política de segurança pública (arts. 35 a 37).

[32] BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Ginafranco. Dicionário de Política. Vol. I. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 11ª ed. Brasília: Editora Unb, 1998, p. 889.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

depende de instituições que facilitem a participação em etapas como definição da agenda, deliberação, legislação e implementação de políticas[33]. Nesse processo, não basta a igualdade formal, devendo haver condições para a construção de espaços que viabilizem que pessoas e grupos sociais possam efetivamente se colocar no debate público[34]. O processo participativo impulsiona, desse modo, o papel educativo de fomentar a igualdade na elaboração de decisões e no poder de determinação dos resultados das decisões[35].

Na PEC nº 18/2025, fala-se em conselhos como órgãos meramente consultivos e menciona-se a escuta para o estabelecimento de políticas e planos de segurança pública e defesa social, sem preocupação quanto à sua composição ou com o caráter deliberativo de suas decisões (art. 23, XV). A falta de orientação normativa da política nacional sobre o tema repercutirá certamente nas políticas públicas mais específicas. Em outras palavras, se a política nacional não carrega uma preocupação com a participação social, existe mais dificuldade de sinalizar uma orientação diferente em outras políticas. Na adoção de medidas de prevenção social e situacional, o Poder Público precisa elaborar em conjunto com a comunidade as melhores estratégias. Para avaliar as políticas públicas que realmente funcionam ou não funcionam, devem ser considerados os anseios das comunidades, profissionais de segurança, pesquisadores e ativistas.

Nesse processo participativo, é importante considerar as evidências, os dados estatísticos e as avaliações de efetividade, mas também outras variáveis, como o comprometimento dos profissionais e a sensação de segurança de moradores das comunidades, além dos entendimentos da opinião pública em reuniões, audiências e conferências[36].

---

[33] BARBER, Benjamin. Strong democracy: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 2003, p. 151.

[34] LAVALLE, Adrian Gurza. Participação, (des)igualdade e democracia. In: MIGUEL, Luís Felipe (org.). Desigualdades e Democracia: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016, p. 171-202. Veja-se também: FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. Teoria Política Contemporânea: Uma Introdução. Cap. 4. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

[35] PATEMAN, Carole. Participation and Democratic Theory. New York: Cambridge University Press, 1976, pos. 905-928/3123. E-book.

[36] Cf. VILELA, Fabio Alves de Castro. Políticas públicas de segurança, participação popular e o Sistema Único de Segurança Pública Brasileiro (Susp). Curitiba: Appris, 2020, p. 59.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

Considerando a dimensão objetiva do direito fundamental à segurança pública, os debates em torno dessa temática não podem prescindir do diálogo social, que não pode se limitar a aspectos retóricos ou a situações de crise. Nesse ponto, a definição do caráter deliberativo dos conselhos e a previsão de uma arquitetura institucional que viabilize o diálogo e acompanhamento concretos acerca das políticas e planos são essenciais para aferir a validade das políticas e assegurar o controle social na implementação desse direito fundamental.

O mesmo vale para as polícias, cuja lógica de atuação deve ser transparente, e não baseada no segredo. A atividade policial é um meio para que a segurança pública seja efetivamente prestada, e assim deve ser avaliada. Por operacionalizar o monopólio da força, ela é de suma importância para a vida em sociedade, e o caráter essencial da função torna mais – e não menos – necessária a existência de regras prévias, difundidas de forma transparente e abertas à participação social.

A transparência confere a oportunidade de saber o que a polícia efetivamente faz ou deixa de fazer. A ampla publicidade é importante pelo simples fato de permitir entender as práticas adotadas e aperfeiçoar a política de forma constante, independentemente do controle de eventuais abusos. Já a *accountability* decorre da sinalização de que as práticas inadequadas geram consequências, e a participação corresponde à possibilidade de interação com a comunidade no desenvolvimento de uma polícia que tenha legitimidade social e esteja disposta a se organizar para enfrentar os problemas apontados. Com isso, a instituição policial se renova e pode corrigir práticas abusivas para aperfeiçoar políticas antes mesmo de os erros acontecerem. A dimensão organizacional e procedimental do direito fundamental induz, assim, que a segurança pública disponha de meios democráticos de gestão.

Nesse sentido, é importante diferenciar a governança democrática do policiamento e os detalhes operacionais específicos de uma intervenção que mereça sigilo[37]. A relação da polícia com as comunidades, a forma como ela se insere em determinados territórios e as estratégias de uso da força devem ser conhecidas por todos, e isso não representa obstrução à

[37] FRIEDMAN, Barry. Unwarranted: policing without permission. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2017, p. 49.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

garantia da segurança pública. Como se viu, a publicidade é a regra, e o sigilo com base na "segurança da sociedade e do Estado" deve ser interpretado de forma restritiva. Mesmo quando o segredo é admitido, ele é temporário e limitado à efetividade da medida buscada. Dessa forma, a maior parte daquilo que a polícia faz pode estar perfeitamente sujeita a regras de transparência e participação.

Para haver transparência, as regras e políticas públicas que governam a polícia devem ser escritas com antecedência, mediante participação da sociedade civil. Diversas atividades podem ser citadas: a forma como a polícia estabelece as suas prioridades, o uso de registros, os meios de armazenamento, as estratégias em cada comunidade etc. Há ainda medidas mais específicas, como protocolos sobre critérios de uso da força em uma comunidade, procedimentos em busca e apreensão e ingresso em domicílio e os relatórios sobre cada episódio em que o policial aponta a arma para o cidadão[38].

A PEC nº18/2025 preocupa-se excessivamente com desenhos organizacionais, mas não confere a devida primazia à transparência e participação social. Como consequência, há riscos quanto à efetividade do controle de políticas, planos e da própria efetivação do direito fundamental à segurança pública.

As menções a corregedorias e ouvidorias são insuficientes, e a falta de indicação sobre o impacto da autonomia na estrutura administrativa, financeira e de pessoal não garante que as corregedorias serão efetivamente autônomas. Além disso, seria necessário institucionalizar um canal de diálogo com a sociedade, a ser desenvolvido em conjunto com a estrutura que precisa desenvolver os protocolos policiais.

Apesar do enfoque reativo e de ter poderes limitados[39], as ouvidorias podem, em tese, incrementar a participação social e constranger publicamente os órgãos policiais a

[38] O registro obrigatório de saque de armas tem sido apontado como uma medida eficaz para reduzir o número de mortes provocadas pela polícia. Cf. KOPITTKE, Alberto. Manual de segurança pública baseada em evidências: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência. Passo Fundo: Conhecer, 2023, p. 742-743.

[39] Cf. GONZÁLEZ, Yanilda María. Authoritarian police in democracy: Contested Security in Latin America. New York: Cambridge University Press, 2021, p. 33.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

apresentar respostas sobre episódios de desvios. Em relação à informação, elas asseguram maior conhecimento sobre o que ocorre nas delegacias de polícia ou o planejamento de ações da polícia militar e permitem melhor compreensão sobre critérios de punição nas corporações policiais. Quanto à participação, as ouvidorias podem ser um canal importante para a população apresentar, de modo informal, suas reclamações e receber algum tipo de resposta das polícias. Sobre o controle, a sua mera existência já representa maior vigilância sobre o trabalho desenvolvido[40].

Na prática, porém, o fato de permanecer vinculada normalmente à estrutura dos governos estaduais as coloca em posição frágil e gera restrições quanto ao apoio institucional e à alocação de recursos humanos e materiais. Na atuação concreta, as ouvidorias se limitam a repassar os casos às corregedorias e ao Ministério Público, sem avançar na análise, e a proatividade é muito dependente da vontade política do governador ou do perfil do ouvidor.

Para que tenham real autonomia[41], as ouvidorias necessitam de uma estrutura externa aos órgãos típicos de segurança pública, e o ouvidor, além de representar a sociedade civil e não ter vínculos com as polícias, precisa ter a blindagem necessária para exercer o mandato – deve ser nomeado após processo justo e transparente e ter mandato fixo, com procedimento rígido para eventual destituição. A autonomia deve abranger a rotina administrativa e orçamentária, com quadro próprio de servidores, de modo a induzir a confiança na sociedade de que as denúncias serão efetivamente analisadas e as identidades dos denunciantes, eventualmente protegidas[42]. Devidamente equipadas, as ouvidorias poderiam se habilitar a exercer uma função relevante nos campos disciplinar e administrativo, em paralelo à

---

[40] COMPARATO, Bruno Konder. As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação. Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e de Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2005, p. 198-200.

[41] Segundo o manual organizado pelas Nações Unidas, as instituições de controle externo devem estar previstas em lei (em sentido estrito), ter completa autonomia no exercício de suas funções e reportar-se ao Parlamento, além de autonomia orçamentária e processo transparente de nomeação dos comissionários. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Handbook on police, accountability, oversight and integrity. New York: United Nations, 2011, p. 50.

[42] MACAULAY, Fiona. Problems of police oversight in Brazil (working paper). Centre for Brazilian Studies/University of Oxford, 2002. Disponível em: <https://www.brazil.ox.ac.uk/sites/default/files/lac/documents/media/macaulay33.pdf>. Acesso em 18 dez. 2024.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

atuação do Ministério Público[43].

4. Conclusões

Em síntese, esta nota técnica apresenta as seguintes conclusões:

1. A PEC nº 18/2025 traz um importante debate sobre a necessidade de tratamento do direito fundamental à segurança pública na Constituição, sobretudo no destaque ao papel da União e à repartição de competências entre os entes federativos;
2. Contudo, há uma ênfase excessiva em matéria penal e na atuação policial, sem preocupação com a organização e estruturação de planos e políticas públicas voltados à efetivação desse direito fundamental;
3. Nesse ponto, é necessário considerar que o direito fundamental à segurança pública no Estado Democrático de Direito deve promover a proteção da confiança e da estabilização de expectativas positivas, baseadas na previsibilidade atual e futura quanto à fruição de direitos fundamentais, de forma universal e igualitária, e na prevenção e controle de violências e da criminalidade em seus aspectos objetivos – voltados a fatos, estados e evidências – e subjetivos – que remetem a medos, crenças e outros sentimentos;
4. Até o presente momento, a discussão acerca da PEC nº 18/2025 não optou por esse caminho, tendo reforçado a compreensão da segurança pública com base unicamente em seu viés repressivo e maximizador na atuação penal, olvidando-se da centralidade da gramática de direitos fundamentais para orientar a atuação estatal na matéria;
5. Há temas importantes que precisam ser valorizados, como a efetivação do direito à segurança pública, a estruturação do Susp a partir de políticas públicas baseadas em evidências, formas de intervenção na segurança pública para além do policiamento, necessidade de participação social e controle externo efetivos das polícias, ouvidorias externas, entre outros;

[43] Cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. 2014. Tese de Doutorado em Direito, Ciências Jurídico-Criminais. Universidade de Lisboa, 2014, p. 1102-1103.

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

6. A PEC precisa de uma visão sistêmica e crítica sobre o atual cenário da segurança pública no país, pois aprofunda um modelo quase exclusivamente policial, fundada no aparato repressivo estatal, sem qualquer consideração sobre os objetivos do direito fundamental à segurança pública.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)

PAULO THADEU GOMES DA SILVA

Subprocurador-Geral da República

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

(assinado eletronicamente)

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR

Procurador da República

Coordenador da Comissão Cidadania e Segurança Pública

Assinatura digital conjunta, primeira assinatura em 01/09/2026 17:21. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00382225/2026 NOTA TÉCNICA nº 26-2026**

Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**
Data e Hora: **01/09/2026 17:21:32**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **PAULO THADEU GOMES DA SILVA**
Data e Hora: **01/09/2026 17:32:10**
Assinado com login e senha

Acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 47f2f8ef.4dd4065b.3db3199a.45e26ff9