

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 5.265, de 2023, do Deputado Alberto Fraga, *que estabelece regras para elaboração de planos de defesa contra roubos a bases operacionais de processamento e custódia de numerários, a instituições financeiras, ou equivalentes, ou a empresas com ativos críticos, ou contra resgate de presos em estabelecimentos prisionais; e altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, para estabelecer condição de adesão ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 5.265, de 2023, de autoria da Câmara dos Deputados, que estabelece regras para a elaboração de planos de defesa destinados à prevenção e à resposta a ocorrências de elevada complexidade relacionadas a crimes violentos contra o patrimônio e ao resgate de presos, além de alterar dispositivos da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

O art. 1º delimita o objeto da proposição, em obediência ao *caput* do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

O art. 2º determina que os planos de defesa terão caráter sigiloso e estabelecerão, nos termos de regulamento, a integração, a coordenação, a organização e o funcionamento das ações das forças públicas federais, estaduais e municipais, bem como as formas de colaboração entre o poder público e a iniciativa privada. Os planos deverão contemplar situações de roubos às instalações e empresas mencionadas e de resgate de presos, com



especial atenção às ações criminosas caracterizadas como “domínio de cidades”.

O parágrafo único do art. 2º define como ações criminosas na modalidade domínio de cidades aquelas praticadas por grupos criminosos articulados, permanentes ou temporários, hierarquizados ou não, com divisão de tarefas, voltados à execução de roubos ou resgates de criminosos, mediante emprego de armamentos de uso restrito e outros artefatos bélicos, violência contra pessoas, inclusive com eventual utilização de reféns, e destruição de patrimônio público ou privado.

O art. 3º enumera os objetivos da Lei, que são preservar a vida humana; proteger bens públicos e privados; garantir o funcionamento normal das instituições, preservando a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio; antecipar e prevenir a atuação criminosa violenta; assegurar a utilização pacífica das vias e bens de domínio público; promover o emprego integrado, racional e organizado das instituições de força pública; aprimorar, mediante pesquisa científica e indicadores qualitativos e quantitativos, o conhecimento e a avaliação das ações operacionais; e promover a colaboração entre instituições públicas e privadas e o cidadão.

O art. 4º estabelece os princípios orientadores dos planos de defesa, sem prejuízo daqueles previstos na Constituição Federal e em legislação específica. São eles a atenção aos direitos da pessoa humana, a prevenção social à violência mediante planejamento estratégico, tático e operacional da atuação policial, a transparência nos procedimentos e na atuação da força pública, a garantia do exercício das liberdades, a convivência social pacífica, a legalidade, a objetividade, a eficiência, o profissionalismo, a atualização periódica e a realização constante de instrução, treinamento e simulações.

O art. 5º estabelece requisitos mínimos para a elaboração dos planos, que são o detalhamento das ameaças e dos riscos, a definição dos limites geográficos, a descrição das respostas estatais integradas, a definição das instituições públicas e privadas envolvidas, com suas responsabilidades e recursos disponíveis, os prazos de revisão, o cronograma de treinamentos e simulações, a adaptação às realidades locais e as formas de participação das empresas privadas envolvidas.

O parágrafo único do art. 5º prevê que os planos deverão estabelecer, de modo detalhado e dinâmico, hipóteses e diretrizes para resposta imediata a situações críticas de crimes violentos contra o patrimônio e



ocorrências de alta complexidade, além de subsidiar ações preventivas e investigativas.

O art. 6º acrescenta inciso onze ao *caput* do art. 6º da Lei nº 11.530, de 2007, para incluir, entre os compromissos relacionados à adesão ao Pronasci, a confecção de planos de defesa, no caso dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do regulamento, para as áreas municipais em que existam estabelecimentos prisionais, bases operacionais de processamento e custódia de numerários ou equivalentes, ou empresas com ativos críticos.

O art. 6º também altera o *caput* e o § 3º do art. 8º-E da Lei do Pronasci para incluir os guardas municipais no projeto Bolsa-Formação.

O art. 7º altera o *caput* e revoga os incisos primeiro e segundo do *caput* e o parágrafo único do art. 8º-F da Lei do Pronasci, a fim de remeter a disciplina dos projetos Reservista-Cidadão, Protejo, Mulheres da Paz e Bolsa-Formação a regulamento; excluir os valores em reais dos projetos Reservista-Cidadão, Protejo e Mulheres da Paz; e retirar a assiduidade e o comprometimento como condições de permanência nos projetos Reservista-Cidadão, Protejo e Mulheres da Paz.

O art. 8º é a cláusula de vigência imediata.

É o relatório.

II – ANÁLISE

A proposição enfrenta problema concreto e de elevada relevância para a segurança pública: a necessidade de preparação coordenada do Estado para responder a ações criminosas de alta complexidade, especialmente aquelas em que grupos fortemente armados atacam estruturas estratégicas, interrompem a circulação em áreas urbanas, utilizam pessoas como reféns, destroem patrimônio e procuram criar condições para a evasão de integrantes de organizações criminosas.

O mérito central do projeto está em deslocar parte da atuação estatal de uma lógica predominantemente reativa para uma perspectiva de planejamento prévio, integração institucional e prevenção. Em crimes de grande impacto, a ausência de protocolos previamente estabelecidos pode produzir demora na tomada de decisões, sobreposição de esforços, lacunas de



responsabilidade e dificuldades de comunicação entre órgãos de diferentes esferas federativas. A exigência de planos de defesa busca justamente reduzir essas vulnerabilidades.

A medida é particularmente pertinente porque o projeto não se limita a determinar a existência formal de planos. O art. 5º estabelece elementos mínimos que deverão integrar esses instrumentos, como a identificação das ameaças e dos riscos, a delimitação territorial, a definição das responsabilidades institucionais, os recursos disponíveis, os prazos de revisão e a realização de treinamentos e simulações.

Esse conjunto de exigências favorece a transformação do planejamento de segurança pública em atividade permanente. A previsão de revisão periódica e de treinamento constante permite que os planos sejam atualizados à luz da evolução das modalidades criminosas, da experiência acumulada pelas forças de segurança e das características próprias de cada localidade.

Outro aspecto positivo consiste na integração federativa. O projeto determina que os planos estabeleçam a coordenação das ações das forças públicas federais, estaduais e municipais e disciplinem formas de colaboração pública e privada. Trata-se de providência compatível com a natureza frequentemente interestadual e interinstitucional das organizações criminosas e com o fato de que instalações e ativos sujeitos a ataques podem envolver responsabilidades e recursos pertencentes a diferentes esferas governamentais e ao setor privado.

A proposição também reconhece adequadamente que a proteção de determinadas estruturas não pode ser concebida exclusivamente como questão de segurança privada ou de responsabilidade isolada de determinado órgão público. Ao prever a participação das empresas envolvidas, o texto estimula a definição antecipada de responsabilidades, recursos e canais de colaboração, permitindo maior eficiência na resposta a situações críticas.

Merece destaque, ainda, a prioridade atribuída à preservação da vida humana. Esse objetivo figura expressamente no art. 3º, ao lado da proteção do patrimônio e da manutenção da ordem pública. A escolha é coerente com o dever estatal de proteção da população e impede que a defesa patrimonial seja dissociada da proteção das pessoas eventualmente atingidas por essas ocorrências.



Também é meritória a incorporação de parâmetros relacionados aos direitos fundamentais e à legalidade. O art. 4º expressamente contempla os direitos da pessoa humana, a garantia das liberdades, a legalidade, a objetividade, a eficiência e o profissionalismo como princípios orientadores. Assim, a preparação para situações de extrema gravidade deve ocorrer dentro de parâmetros jurídicos previamente estabelecidos, sem prejuízo da necessária efetividade operacional.

A previsão de treinamentos e simulações é outro ponto de especial relevância. Operações de resposta a ataques coordenados exigem tomada rápida de decisão e atuação conjunta de múltiplas equipes. Exercícios prévios permitem identificar falhas de comunicação, deficiências logísticas e sobreposições de atribuições antes que tais problemas ocorram em uma situação real. O projeto expressamente prevê treinamento e simulação constantes e determina que os planos contenham cronograma para essas atividades.

É igualmente positiva a previsão de pesquisa científica e indicadores de desempenho. Ao determinar o aprimoramento do arcabouço intelectual e prático relacionado ao objeto da Lei e a construção de indicadores qualitativos e quantitativos, a proposição estimula uma política de segurança pública baseada em avaliação de resultados, e não apenas na reação a eventos consumados.

A conexão estabelecida com o Pronasci reforça essa abordagem. Ao prever, como compromisso dos Estados e do Distrito Federal que aderirem ao Programa, a elaboração de planos de defesa nas áreas municipais que concentrem estabelecimentos prisionais, bases de custódia de numerário ou empresas com ativos críticos, o projeto procura associar planejamento operacional a uma política nacional de segurança pública e cooperação federativa.

A proposição também contempla a qualificação dos profissionais de segurança pública, incluindo guardas municipais, e daqueles que atuam no sistema de execução penal, ao ajustar as disposições relativas à Bolsa-Formação. A medida é coerente com o próprio conteúdo dos planos de defesa, pois protocolos de alta complexidade somente serão efetivos se acompanhados de profissionais devidamente capacitados.

A natureza sigilosa dos planos, prevista no art. 2º, também se mostra adequada. O detalhamento de vulnerabilidades, recursos, rotas,



contingentes e procedimentos de resposta não deve ser disponibilizado indistintamente, sob pena de fornecer às próprias organizações criminosas informações capazes de comprometer a eficácia das medidas de segurança. Ao mesmo tempo, o projeto estabelece a transparência como princípio geral dos procedimentos e da atuação da força pública, o que permite harmonizar a proteção das informações operacionais sensíveis com os deveres de publicidade e controle próprios da Administração Pública.

Do ponto de vista do mérito, portanto, o PL nº 5.265, de 2023, é conveniente e oportuno, ao criar um marco mínimo nacional para o planejamento de resposta a ocorrências de excepcional gravidade, sem retirar dos entes federados a possibilidade de adaptar os planos às respectivas realidades locais — possibilidade expressamente contemplada pelo art. 5º.

A proposição, ao combinar prevenção, integração federativa, participação privada, treinamento, avaliação de resultados e respeito aos direitos fundamentais, contribui para conferir maior previsibilidade, coordenação e eficiência à atuação estatal diante de ataques criminosos de elevada complexidade.

III – VOTO

Diante do exposto, considerando a relevância da matéria para o aprimoramento da segurança pública, a necessidade de integração das forças de segurança e de preparação prévia para a resposta a crimes violentos de alta complexidade, bem como os benefícios decorrentes da instituição de planos de defesa com requisitos mínimos, treinamento, simulação, avaliação de desempenho e cooperação entre os setores público e privado, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.265, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

