SF/26154.93914-10

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PARECER Nº , DE 2026

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as emendas oferecidas à Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, da Presidência da República, que *altera os arts. 5º, 15, 22, 23, 24, 40, 49, 84, 103-B, 130-A e 144 da Constituição Federal e o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta os arts. 144-A e 144-B à Constituição Federal e os arts. 139, 140 e 141 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências*.

Relator: Senador **ROGÉRIO CARVALHO**

I – RELATÓRIO

Vêm a exame desta Relatoria as emendas apresentadas em Plenário à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2025, que "altera os arts. 5º, 15, 22, 23, 24, 40, 49, 84, 103-B, 130-A e 144 da Constituição Federal e o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta os arts. 144-A e 144-B à Constituição Federal e os arts. 139, 140 e 141 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências".

Praça dos Três Poderes – Senado Federal – Anexo II – Gabinete 12 – CEP 70165-900 – Brasília DF
Telefone: +55 (61) 3303-2205 – sen.rogeriocarvalho@senado.leg.br

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

A PEC nº 18, de 2025, foi objeto de exame pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desta Casa, que aprovou o relatório apresentado, o qual passou a constituir o Parecer da comissão.

Encaminhada a Plenário, a proposição recebeu emendas. Em razão da aprovação do Requerimento nº 713/2026 (calendário especial) de autoria de líderes, o parecer sobre as emendas deverá ser proferido em Plenário. Tendo atuado como relator na CCJ, fui designado para relatar as emendas em Plenário.

As emendas apresentadas em Plenário são as que seguem:

a) Emenda nº 84-PLEN, cujo primeiro autor é o Senador Rogério Marinho, que dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal. No *caput*, estabelece que são penalmente inimputáveis os menores de 16 anos, sujeitos às normas da legislação especial aplicável. No parágrafo único, fixa em 14 anos essa idade nos casos de crimes definidos como hediondos, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo, organização criminosa, associação criminosa e outros definidos em lei.

b) Emenda nº 85-PLEN, cujo primeiro autor é o Senador Carlos Portinho, que acrescenta o § 11-A ao art. 144 da Constituição Federal, para prever que os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública poderão ser destinados às ações desenvolvidas pelas Forças Armadas quando em atividades de proteção e defesa civil, no combate a delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

águas interiores, e quando convocadas para atuar na garantia da lei e da ordem.

c) Emenda nº 86-PLEN, cujo primeiro autor é o Senador Eduardo Gomes, que acrescenta o inciso VIII ao *caput* do art. 144 da Constituição Federal, para incluir os agentes de trânsito entre os órgãos de segurança pública. Além disso, confere nova redação ao § 10 do mesmo artigo, para definir a segurança viária como atividade que compreende educação, engenharia, fiscalização e esforço legal para a segurança viária, e para atribuir aos órgãos e entidades executivos de trânsito e a seus agentes, organizados em carreira própria, o patrulhamento viário de natureza estritamente policial de trânsito.

d) Emenda nº 87-PLEN, cujo primeiro autor é o Senador Camilo Santana, que dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal, para estabelecer que a imputabilidade penal será aos 16 anos, para os crimes considerados formalmente hediondos, e aos 18 anos, para os demais crimes, ficando os menores sujeitos às normas da legislação especial aplicável.

e) Emenda nº 88-PLEN, cujo primeiro autor é o Senador Eduardo Gomes, que inclui no rol do art. 144 os órgãos do sistema socioeducativo estaduais e distrital.

f) Emenda nº 89-PLEN, cujo primeiro autor é o Senador Dr. Hiran, que reconhece as polícias científicas como órgãos de segurança

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

pública no art. 144 e redesigna a Polícia Rodoviária Federal como polícia viária federal.

Foram essas as emendas apresentadas. Passo à análise.

II – ANÁLISE

As matérias tratadas nas emendas são relevantes e merecem ser debatidas por esta Casa. Não se confundem, contudo, com o objeto central da PEC nº 18, de 2025, voltada ao combate ao crime organizado e à reestruturação da governança federativa da segurança pública. Nesse contexto, o art. 230, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal veda a admissão de emenda sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar.

Sobre a Emenda nº 84-PLEN, entendo que a definição da idade de responsabilização penal de adolescentes demanda exame próprio de proporcionalidade e de compatibilidade sistêmica, com a profundidade que o tema exige.

Cumpre mencionar que há forte divergência doutrinária e política sobre a matéria. Parte dos juristas entende que a maioridade penal, prevista no art. 228 da Constituição Federal, constitui cláusula pétrea, por integrar o rol de direitos e garantias individuais, e que, por isso, o limite etário de responsabilidade criminal não poderia ser alterado, nem mesmo por emenda constitucional. Outra corrente sustenta que o art. 228 não se

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

enquadra nas cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, IV, e que a idade de imputabilidade penal pode ser modificada por emenda constitucional.

Sob esse prisma, é de se realçar que o texto da PEC nº 18, de 2025, é fruto de amplo diálogo e de pactuação federativa na Câmara dos Deputados, e as medidas que ela contém são urgentes e já foram amplamente debatidas. Assim, acatar a Emenda nº 84-PLEN numa PEC apreciada sob o rito do calendário especial suprimiria as instâncias de debate adequadas, tratando de assunto extremamente complexo em texto com objetivo diverso.

Nessa trilha, vale sublinhar que a Câmara dos Deputados já constituiu, em agosto de 2026, comissão especial para examinar a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos (Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015, e apensadas). O assunto, portanto, já tem foro adequado de debate, com o aprofundamento técnico que exige. Há, ademais, alternativa infraconstitucional aprovada no Senado Federal: o Projeto de Lei nº 1.473, de 2025, do Senador Fabiano Contarato, que torna mais rígidas as disposições sobre a medida de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, o que permite endurecer a resposta estatal sem alterar a Constituição. Adicione-se outro possível entrave: os estabelecimentos prisionais atuais podem ser inadequados para receber adolescentes, expondo-os a maior risco de violência e de aliciamento por organizações criminosas. Nos Estados Unidos, por exemplo, constatou-se que 21% das vítimas comprovadas de violência sexual entre presos em cadeias tinham menos de 18 anos, embora eles fossem menos de 1% dos presos. Isso reforça a

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

necessidade de exame cuidadoso da matéria, inclusive sobre a necessidade orçamentária de criação de novos estabelecimentos prisionais.

Igualmente, observo que a redução para quatorze anos, em casos de crimes hediondos e outros delitos, não representa o centro das proposições em tramitação e dos debates no Congresso sobre a redução da maioridade penal, sendo ideia menos frequente tanto nas proposições quanto nas discussões parlamentares. Com efeito, a legislação vigente já atribui relevância jurídica aos dezesseis anos em algumas situações, como o voto facultativo e a capacidade civil relativa, sendo razoável debater-se a responsabilização penal, nessa idade, no caso de crimes graves. Já os quatorze anos têm pouca presença no ordenamento jurídico pátrio, aparecendo basicamente na autorização para o trabalho na condição de aprendiz, o que não guarda relação com a responsabilização penal. Desse modo, a proposta de quatorze anos não reflete o grau de convergência jurídica, política e social existente sobre o tema.

Outro problema se situa na parte final do parágrafo único do art. 228: o texto da Emenda nº 84-PLEN mistura crimes graves (hediondos, tortura, tráfico, terrorismo) com um crime de pena baixa (associação criminosa, que tem pena de 1 a 3 anos), e permite ao legislador incluir "outros crimes definidos em lei", numa delegação em branco que permitirá abarcar, nessa fórmula, crimes de menor gravidade. Há, portanto, uma evidente falha de técnica legislativa, o que contraria as diretrizes de precisão e ordem lógica do art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 1998, na medida

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

em que a exceção não é delimitada com objetividade e poderá, por lei ordinária, ser convertida em regra.

Quanto à Emenda nº 87-PLEN, entendo que a matéria possui a mesma natureza da Emenda nº 84-PLEN, extrapolando o objeto da presente Proposta. Trata-se de discussão complexa, não cabível no rito do calendário especial. Embora proponha idades mais razoáveis (dezoito e dezesseis anos), seria necessário ampliar o debate para ouvir especialistas de diferentes vertentes.

Logo, a necessidade de estabelecer parâmetros razoáveis reforça a conveniência de que o tema seja examinado autonomamente. Nessa linha, acredito que o Regimento Interno do Senado Federal oferece solução adequada. O destaque das Emendas nºs 84-PLEN e 87-PLEN, para tramitação como proposições em separado, preserva a iniciativa dos autores e assegura que o tema seja discutido com o devido aprofundamento, em propostas autônomas, sem comprometer a tramitação da matéria principal. Sugiro, ainda, que no despacho de distribuição da matéria ambas tenham tramitação conjunta, nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, por tratarem do mesmo assunto.

Especificamente quanto à Emenda nº 85-PLEN, a possibilidade de utilizar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública em ações das Forças Armadas afasta o Fundo de sua finalidade, que é o financiamento dos órgãos de segurança pública relacionados no art. 144 da Constituição, entre os quais as Forças Armadas não se incluem. Permitir que o Fundo financie

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

essas ações dilui os recursos que o texto da Câmara dos Deputados buscou assegurar às forças de segurança pública, em prejuízo da previsibilidade que a vinculação e a blindagem orçamentária pretendem garantir. Entendo, ainda, que a destinação de recursos às Forças Armadas pode ser realizada de forma infraconstitucional, sem necessidade dessa previsão no âmbito da PEC.

Registre-se que a Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2025, já confere tratamento fiscal específico aos projetos estratégicos de defesa nacional, ao excluir as despesas com esses projetos da meta de resultado primário e do limite de despesas previsto na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, entre 2026 e 2031. Ademais, as necessidades operacionais das Forças Armadas devem ser atendidas por dotações próprias no orçamento federal.

Quanto à Emenda nº 86-PLEN, entendo que a inclusão dos agentes de trânsito no rol do art. 144 também extrapola o objeto da Proposta. A matéria já é objeto da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2022, aprovada pelo Senado Federal e pendente de apreciação na Câmara. Acrescente-se que a categoria já integra operacionalmente o Sistema Único de Segurança Pública, e a segurança viária já é objeto do § 10 do art. 144, de maneira que a concessão de assento constitucional pontual tende a estimular pleitos análogos. E, também, saliento haver uma falha de técnica legislativa na emenda: órgãos públicos (centros despersonalizados de competência) não se confundem com os agentes públicos que os compõem, não cabendo listar agentes de trânsito entre órgãos, quebrando a simetria existente nos incisos do *caput* do art. 144. Dessa forma, opino pela rejeição da emenda.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

Sobre a Emenda nº 88-PLEN, acredito que a inclusão dos órgãos do sistema socioeducativo no rol do art. 144 extrapola o objeto da Proposta, voltada ao combate ao crime organizado. Esses órgãos já constam no § 5º-B do art. 144, conforme redação da PEC. Além disso, a matéria é objeto da Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2025, sendo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo disciplinado pela Lei nº 12.594, de 2012. Entendo que a concessão de assento constitucional pontual a essa categoria no art. 144 tende a estimular pleitos análogos. Diante do exposto, opino pela rejeição da emenda.

Acerca da Emenda nº 89-PLEN, enfatizo que a autonomia da polícia científica é objeto da Proposta de Emenda à Constituição nº 76, de 2019, aprovada por esta Casa, a qual constitui o instrumento mais adequado para o debate. Entendo que acatar o pleito, neste momento, fragilizaria a organicidade do rol do art. 144. E, quanto à nova denominação, o Substitutivo da Câmara dos Deputados optou por ampliar as atribuições da já existente Polícia Rodoviária Federal, solução mais célere e econômica, sendo a mudança de nomenclatura desnecessária para a produção de seus efeitos. Além disso, as alterações em diversos dispositivos demandam análise de impacto federativo incompatível com o rito do calendário especial. Diante do exposto, opino pela rejeição da emenda.

Além disso, a inclusão dessas matérias novas na PEC, diretamente em Plenário, implicaria o indesejado retorno da proposição à Câmara dos Deputados. Isso impediria a promulgação imediata e atrasaria o

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

atendimento de necessidades inadiáveis da população brasileira, que clama por mais segurança pública.

Por fim, realizo, por meio de emenda de redação, ajuste pontual no inciso V-A do *caput* do art. 49 da Constituição Federal, como proposto pelo art. 1º da Proposta, uma vez que não faz sentido falar em "limites da delegação legislativa" para o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, pois tais órgãos não possuem essa prerrogativa.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pelo destaque, para tramitação como proposições autônomas, das Emendas nºs 84-PLEN e 87-PLEN, nos termos dos arts. 133, IV, e 312, I, do Regimento Interno do Senado Federal; pela rejeição das Emendas nºs 85-PLEN, 86-PLEN, 88-PLEN e 89-PLEN; e pela aprovação da emenda de redação a seguir apresentada.

EMENDA Nº - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se nova redação ao *caput* do inciso V-A do *caput* do art. 49 da Constituição Federal, como proposto pelo art. 1º da Proposta, nos termos a seguir:

> "**Art. 49.**.....
> .....
> **V-A –** sustar os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público que exorbitem do poder regulamentar em matéria de segurança pública, de

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

direito penal, de direito processual penal e de direito penitenciário;
....." (NR)

REQUERIMENTO N° DE

Senhor Presidente,

Requer-se a Vossa Excelência, nos termos dos arts. 133, IV, e 312, I, do Regimento Interno do Senado Federal, destaque, para tramitação como proposição autônoma, da Emenda nº 84-PLEN.

Sala das Sessões, de de 2026.

Senador Rogério Carvalho
(PT – SE)

REQUERIMENTO N° DE

Senhor Presidente,

Requer-se a Vossa Excelência, nos termos dos arts. 133, IV, e 312, I, do Regimento Interno do Senado Federal, destaque, para tramitação como proposição autônoma, da Emenda nº 87-PLEN.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567

SF/26154.93914-10

SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Sala das Sessões, de de 2026.

Senador Rogério Carvalho
(PT – SE)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

Praça dos Três Poderes – Senado Federal – Anexo II – Gabinete 12 – CEP 70165-900 – Brasília DF
Telefone: +55 (61) 3303-2205 – sen.rogeriocarvalho@senado.leg.br

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8546786567