SF/26630.02085-44

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a 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

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2025, de iniciativa do Poder Executivo, 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.*

A proposição foi apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 24/04/2025, onde foi aprovada, na forma de um substitutivo.

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/6594032336

A PEC surgiu ante a premente necessidade de efetivo enfrentamento à criminalidade organizada, que ultrapassou as fronteiras estaduais e adquiriu dimensão nacional e até internacional.

Nesse contexto, foi gestada no Ministério da Justiça e Segurança Pública a redação original da PEC nº 18, de 2025, de iniciativa do Poder Executivo, que promove alterações nos arts. 21, 22, 23, 24 e 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relacionadas à segurança pública.

Em linhas gerais, o texto original da PEC fortalece o papel da União, que ficaria encarregada da formulação da política e do planejamento nacional em matéria de segurança pública, também da coordenação nacional do sistema de segurança pública e do sistema penitenciário. O texto aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, por sua vez, propõe ampla reforma constitucional da política criminal, da organização policial, da atividade de inteligência, do sistema penitenciário, dos mecanismos de controle institucional e do financiamento do setor, reflexo do profundo processo de amadurecimento e de formação de convencimento no âmbito da Câmara dos Deputados, que incluiu, para além de Governadores e Secretários de Segurança Pública, a participação de representantes das diversas forças de segurança e da sociedade civil. Assim, a proposta ora examinada é produto do diálogo e da compreensão das necessidades atuais da segurança pública, como percebidas pelos diversos órgãos e instâncias envolvidos.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

A segurança pública hoje enfrenta grave crise causada, sobretudo, pela expansão do domínio territorial, da violência, de mercados ilegais explorados por facções criminosas. O pacto federativo em matéria de segurança pública trazido pela Constituição de 1988 mostrou-se frágil: seu modelo altamente descentralizado, em que a política de segurança foi conduzida pelos governos estaduais sem qualquer tipo de governança ou diálogo interfederativo, teve o efeito de permitir que facções, gestadas inicialmente no interior dos presídios estaduais e enraizadas em territórios vulnerabilizados, tornassem-se problema até mesmo de política internacional.

A PEC da Segurança Pública é resultado deste diagnóstico: é preciso colocar os entes federados e as forças de segurança pública para colaborarem entre si, não para competirem. Qualquer governança nesta matéria depende de ampla disposição para a cooperação entre os entes federados, suas forças e outros órgãos do sistema de justiça. Que a competição e seus nefastos subprodutos permaneçam no âmbito da concorrência criminosa. O Estado deve se racionalizar a fim de combater as facções e a violência que elas carregam aos territórios.

De acordo com o Relator da matéria na Câmara, Deputado Mendonça Filho, o Substitutivo assenta-se sobre quatro pilares: a) fortalecimento da política criminal, mediante estabelecimento de regime mais rigoroso para as organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade; b) modernização e racionalização do sistema policial e sua governança; c) fortalecimento do Sistema de Políticas Penais e da gestão

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

prisional; d) sustentabilidade financeira e modernização das políticas públicas de segurança e de execução penal.

Uma das principais alterações promovidas pela PEC consiste na inserção do inciso XLVI-A no art. 5º da Constituição Federal, para estabelecer sanções e regime especial proporcionais à posição hierárquica de membro de facções, organizações paramilitares e milícias, prisão em presídio de segurança máxima, restrição de benefícios processuais e penais, medidas patrimoniais, responsabilização de pessoas jurídicas e proteção a denunciantes e seus familiares.[1]

Outras duas alterações no art. 5º da Constituição Federal são promovidas pela inserção dos novos incisos LXXX e LXXXI.

[1] "XLVI-A – a lei definirá as atividades ilícitas próprias de organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade, tais como o comando ou facção criminosos, a organização paramilitar e a milícia privada, 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;
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;"

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

O inciso LXXX tem como foco a vítima, à qual é assegurada a efetividade da tutela judicial, 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.

Por sua vez, o inciso LXXXI estabelece que 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 ilícito.

No art. 22 da Constituição Federal, que versa sobre a competência legislativa privativa da União, o Substitutivo altera a redação do inciso XXII, suprimindo a alusão à polícia ferroviária federal. A alteração articula-se com a modificação pretendida no art. 144, § 2º, da Constituição, que acrescenta às atribuições da Polícia Rodoviária Federal o policiamento ostensivo das ferrovias e hidrovias federais.

Nos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, que versam, respectivamente, sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, o Substitutivo promove as seguintes alterações: no art. 23, atribui a todos o dever de prover meios, instituir conselhos e estabelecer políticas de segurança pública; no art. 24, autoriza União, Estados e Distrito Federal a legislar sobre segurança pública,

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

forças-tarefa intergovernamentais, organização das polícias e guardas municipais e do sistema socioeducativo[2].

Esses novos dispositivos, que constituem o eixo da cooperação federativa articulada e da integração operacional dos órgãos do Sistema Único de Segurança Pública, articulam-se com a nova redação dada ao art. 144 da Constituição, que, em linhas gerais, promove as seguintes alterações:

a) permite a criação de polícias municipais, de natureza civil, submetidas ao controle externo por parte do Ministério Público, para a realização de ações de policiamento ostensivo e comunitário;

b) subtrai da competência da Polícia Federal a apuração de crimes cometidos contra bens e serviços da União sob administração militar;

---

[2] "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
.....
XIII – prover os meios necessários à manutenção da segurança pública e defesa social;
XIV – instituir os respectivos conselhos de segurança pública e defesa social, órgãos colegiados de caráter permanente e consultivo;
XV – estabelecer as respectivas políticas e planos de segurança pública e defesa social, ouvidos os conselhos de segurança pública.
....."
"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
.....
XVII – segurança pública e defesa social;
XVIII – forças-tarefa intergovernamentais e interinstitucionais;
XIX – 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;
XX – organização, garantias, direitos e deveres dos órgãos do sistema socioeducativo.
....."

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

c) eleva ao patamar constitucional a obrigatoriedade de repasse, da União aos Estados e ao Distrito Federal, de 50% dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Ainda na esteira do financiamento das ações de segurança pública, como decorrência da constitucionalização do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional, o Substitutivo modifica o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), além de acrescentar-lhe os arts. 139 a 141.

Esses dispositivos tratam da estruturação financeira e da proteção orçamentária desses fundos.

Resumidamente, o art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias define as fontes de receita desses fundos, especialmente 30% da arrecadação das loterias de apostas de quota fixa — após deduzidos prêmios, Imposto de Renda e custos operacionais — além de valores provenientes da repressão à exploração ilegal dessas apostas e outras fontes legais; prevê ainda que a União regulamentará como esses recursos serão repartidos entre os fundos e que esse percentual será implementado de forma escalonada até 2028.

O art. 140 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como a nova redação do art. 76, também do Ato, estabelece blindagens orçamentárias, proibindo limites de execução, contingenciamento ou

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

transposição dos recursos desses fundos – e também do Fundo para o Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (FUNAPOL), exceto em caso de frustração de receita, garantindo que os valores permaneçam vinculados à finalidade da segurança pública; essa blindagem não se aplica à receita oriunda da repressão à exploração ilegal das apostas (art. 139, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

O art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por sua vez, determina que 10% do superávit financeiro anual do Fundo Social de que trata a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, sejam destinados, em caráter não reembolsável, aos fundos do art. 144, com implantação gradual entre 2027 e 2029, reforçando o financiamento contínuo das políticas nacionais de segurança pública e execução penal.

As alterações relacionadas às competências dos entes federativos articulam-se também com os novos arts. 144-A e 144-B da Constituição Federal, propostos pelo Substitutivo.

Esses dispositivos criam dois novos sistemas constitucionais voltados à segurança pública e à execução penal, buscando ampliar a integração entre os entes federativos e aumentar a eficiência no combate à criminalidade.

O art. 144-A institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em nível constitucional, estabelecendo a cooperação federativa entre

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

os órgãos de segurança pública. Entre as principais inovações estão a atuação por meio de forças-tarefa intergovernamentais e interinstitucionais, o compartilhamento de informações e provas, a interoperabilidade de sistemas e a integração entre órgãos federais, estaduais, distritais e municipais. O dispositivo também prevê regras específicas para tratamento de dados, desenvolvimento de tecnologias de segurança, proteção de agentes públicos que atuam contra organizações criminosas e validade territorial ampliada dos atos praticados por integrantes de forças-tarefa. Além disso, reforça o dever dos órgãos de segurança de prevenir e reprimir crimes praticados por organizações criminosas, milícias e infrações ambientais.

Já o art. 144-B cria o Sistema de Políticas Penais, definindo-o como o conjunto de órgãos e políticas voltados à custódia, disciplina, reeducação e reintegração social das pessoas privadas de liberdade. A proposta fortalece o papel da polícia penal, atribuindo-lhe competências como a alocação e transferência de presos com base em critérios técnicos, a execução da disciplina interna dos estabelecimentos penais, a aplicação de sanções administrativas, a organização de visitas e atendimentos jurídicos e educacionais, além da operação de tecnologias de segurança no sistema prisional.

Além das modificações já citadas, que são as mais importantes, o Substitutivo também promove outras alterações pontuais:

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

- no art. 84 da Constituição insere o inciso XXIX, para incluir entre as competências privativas do Presidente da República a de fixar a Política Nacional de Inteligência.

- no art. 15 da Constituição, inclui o inciso III-A, para prever a suspensão dos direitos políticos na pendência de prisão provisória, durante o período de recolhimento;

- no art. 40 da Constituição, o Substitutivo altera o § 7º, conferindo-lhe a seguinte redação:

> "§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201 desta Constituição, o benefício de pensão por morte ou invalidez será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual poderá tratar de forma mais favorável a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B deste artigo, decorrente do exercício da função ou em razão dela."

- nos arts. 49, 103-B e 130-A da Constituição Federal, o Substitutivo insere regra de salvaguarda das suas competências e prerrogativas em face de atos normativos provenientes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, que poderão ser sustados pelo Congresso Nacional.

Por fim, os arts. 2º e 3º do Substitutivo estabelecem:

> "**Art. 2º** O quadro de servidores das polícias municipais será preenchido, exclusivamente, por meio de concurso público e pela transformação dos cargos das respectivas carreiras das guardas

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

municipais que já tiverem atendido ao previsto no § 8º-A do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 3º Os profissionais de segurança pública ferroviária relacionados na Portaria nº 76, de 13 de janeiro de 2012, do Ministério da Justiça, publicada no Diário Oficial da União de 17 de janeiro de 2012, e os demais que comprovarem a existência de vínculo de mesma natureza, até esta data, serão transferidos para quadros da polícia rodoviária federal, na forma da lei, assegurado o direito de opção pelo cargo ou pela função atual."

Foram apresentadas, até o momento, sessenta e seis emendas.

Emenda nº 1, de autoria da Senadora Leila Barros, altera a base de cálculo dos 4% destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública e ao Fundo Penitenciário Nacional na partilha da loteria de apostas de quota fixa, passando a incidir sobre a parcela retida pelo operador, e não mais sobre o produto já deduzido de prêmios e impostos, além de eliminar o escalonamento gradual previsto para a implementação dessa nova base, com efeitos já a partir do exercício seguinte à promulgação.

Emenda nº 2, do Senador Hamilton Mourão, cria o art. 144-C, instituindo o Sistema Nacional de Antecedentes Criminais (SINAC), destinado a integrar e padronizar dados criminais em interoperabilidade com o Sistema Nacional de Informações Criminais, sob gestão de órgão federal e comitê com representantes de vários entes.

Emenda nº 3, do Senador Sargento Reginauro, dá nova redação à alínea "d" do inciso XXXVIII do art. 5º, criando exceção constitucional à competência do Tribunal do Júri para o julgamento de homicídios consumados ou tentados praticados por membros de organizações

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

criminosas ultraviolentas, paramilitares ou milícias, remetendo à lei a disciplina dessa exceção.

As Emendas nºs 4, 11, 13, 14, 16, 38, 42 e 44, de autoria dos Senadores Izalci Lucas, Fabiano Contarato, Eduardo Gomes, Weverton, Professora Dorinha Seabra, Alessandro Vieira, Vanderlan Cardoso e Carlos Portinho, respectivamente, acrescentam o inciso VIII ao *caput* do art. 144, para incluir os agentes de trânsito entre os órgãos de segurança pública, e dão nova redação ao § 10 do mesmo artigo, definindo a segurança viária como atividade que compreende educação, engenharia e fiscalização de trânsito, e atribuindo aos agentes de trânsito, organizados em carreira própria, o patrulhamento viário de natureza estritamente policial.

As Emendas nºs 5, 10, 17, 28 e 50, de autoria dos Senadores Eduardo Gomes, Fabiano Contarato, Professora Dorinha Seabra (autora das Emendas nº 17 e 28) e Soraya Thronicke, acrescentam o inciso VIII ao *caput* do art. 144 para incluir os órgãos do sistema socioeducativo estaduais e distrital entre os órgãos de segurança pública.

A Emenda nº 6, do Senador Fabiano Contarato, dá nova redação ao art. 2º da Proposta com o objetivo de permitir que servidores das guardas municipais possam integrar as polícias municipais independentemente do cumprimento dos requisitos do § 8º-A do art. 144 (como acreditação e capacidade financeira do Município).

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

A Emenda nº 7, do Senador Fabiano Contarato, dá nova redação ao § 11 do art. 144, substituindo "poderão" por "deverão" na distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional, tornando obrigatório o repasse desses recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios.

As Emendas nºs 8, 30 e 43, de autoria do Senador Fabiano Contarato, do Senador Alessandro Vieira e da Senadora Mara Gabrilli, respectivamente, dão nova redação ao § 5º do art. 144-A, incluindo as polícias municipais entre os órgãos com o dever de prevenir e reprimir infrações praticadas por organizações criminosas, milícias privadas e contra o meio ambiente.

As Emendas nºs 9, 29 e 32, de autoria do Senador Fabiano Contarato e do Senador Alessandro Vieira (autor das duas últimas), tratam da exigência de acreditação periódica por Conselho Estadual, prevista no inciso I do § 8º-A do art. 144, para que as polícias municipais existam regularmente. As três emendas, em maior ou menor extensão, suprimem ou substituem essas exigências, incluindo a capacidade financeira e a prévia pactuação previstas nas alíneas "a" e "d" do inciso II, ora eliminando-as integralmente, ora as restringindo à simples exigência de conformidade com padronização nacional prevista em lei federal, com o objetivo de evitar relação de tutela entre Estados e Municípios.

As Emendas nºs 12, 34, 56 e 59, de autoria dos Senadores Fabiano Contarato, Weverton, Sérgio Petecão e Magno Malta,

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

respectivamente, acrescentam o inciso VIII ao *caput* do art. 144 para incluir a Guarda Portuária como órgão civil de segurança pública, com competência para a segurança e a vigilância dos portos organizados.

As Emendas nºs 15, 33 e 40, de autoria da Senadora Professora Dorinha Seabra, do Senador Alessandro Vieira e do Senador Weverton, respectivamente, alteram dispositivos dos arts. 21, 32 e 144 para reconhecer expressamente a polícia científica como órgão autônomo integrante do Sistema Único de Segurança Pública, dirigido por perito oficial de carreira, com autonomia técnica, científica, funcional e administrativa, desvinculada das polícias judiciárias. No mesmo sentido é o item 1 da Emenda nº 60, do Senador Dr. Hiran. Ademais, ainda nesse item 1, bem como no seu item 2, a Emenda nº 60 redesigna como polícia viária federal a atual Polícia Rodoviária Federal. Também nesse sentido é a Emenda nº 65, do Senador Hamilton Mourão, que acrescenta o inciso V ao § 1º do art. 144, para atribuir à polícia científica federal, dirigida por perito criminal federal, o exercício das funções de perícia oficial de natureza criminal, com autonomia técnica, científica e funcional.

A Emenda nº 18, do Senador Fabiano Contarato, acrescenta o art. 91-A à Constituição, reconhecendo formalmente a articulação dos órgãos federais de inteligência no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), sob coordenação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), com regime especial de proteção à identidade de seus agentes.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

A Emenda nº 19, do Senador Fabiano Contarato, acrescenta o inciso XII ao art. 109, atribuindo à Justiça Federal a competência para apreciar os pedidos de autorização formulados pela Abin para o emprego de técnicas e meios sigilosos, uniformizando o controle judicial dessa atividade.

As Emendas nºs 27 e 48, de autoria do Senador Alessandro Vieira e do Senador Izalci Lucas, respectivamente, acrescentam o art. 91-A e o inciso XII ao art. 109, contemplando, assim como o conjunto das Emendas nºs 18 e 19, a criação de um sistema nacional e de subsistemas setoriais de inteligência (não restrito ao Sisbin/Abin), e submetendo à Justiça Federal a autorização para o emprego de técnicas sigilosas por órgãos de inteligência em geral.

A Emenda nº 20, do Senador Hermes Klann, dá nova redação ao inciso I e ao § 1º do art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, destinando 3% da arrecadação das loterias de apostas de quota fixa ao monitoramento da Amazônia Azul por meio do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).

A Emenda nº 21, da Senadora Damares Alves, dá nova redação ao § 2º do art. 22, autorizando Estados e Distrito Federal a legislar sobre direito penal e processual penal, de forma suplementar à legislação nacional, com o objetivo de atender a realidades locais no enfrentamento ao crime organizado.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

As Emendas nºs 22, 39, 55 e 64, de autoria da Senadora Damares Alves, do Senador Humberto Costa, da Senadora Mara Gabrilli e do Senador Alan Rick, respectivamente, suprimem integralmente o art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sob o fundamento de que o dispositivo eleva as apostas de quota fixa a status constitucional e prioriza a margem econômica das operadoras sobre políticas sociais já custeadas por essa mesma arrecadação. Objeto similar têm o item 1 da Emenda nº 58, do Senador Rogério Marinho, que suprime o inciso I do mencionado art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e a Emenda nº 63, do Senador Alessandro Vieira, que suprime as alíneas "a" a "c" do referido inciso I do art. 139.

A Emenda nº 23, da Senadora Damares Alves, dá nova redação ao § 2º-A do art. 144, para deixar expresso que a ampliação do emprego da Polícia Rodoviária Federal, autorizada pela União, não implica prejuízo às atribuições constitucionais e legais dos órgãos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal.

A Emenda nº 24, do Senador Alessandro Vieira, dá nova redação à alínea "h" do inciso XLVI-A do art. 5º, estabelecendo a restrição temporária ao registro de candidatura de integrantes de organizações criminosas a partir do recebimento judicial da denúncia, e não de sua mera apresentação, com o objetivo de evitar a captura de mandatos eletivos por essas organizações.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

A Emenda nº 25, do Senador Alessandro Vieira, dá nova redação ao inciso XLVI-A e cria o inciso XLVI-B do art. 5º, retira o condicionante de incidência do regime legal especial a organizações criminosas "de alta periculosidade ou lesividade", e estende o regime legal especial também aos agentes que praticarem crimes contra a administração pública, independentemente do emprego de violência.

A Emenda nº 26, do Senador Alessandro Vieira, suprime o inciso XIX do *caput* do art. 24, sob o fundamento de que ele duplica, sem acrescentar conteúdo normativo, a competência já prevista no inciso XVII do mesmo artigo, além de submeter indevidamente as guardas e polícias municipais à tutela legislativa dos Estados.

A Emenda nº 31, do Senador Alessandro Vieira, dá nova redação ao § 6º do art. 144-A, condicionando o repasse obrigatório de recursos previsto no § 12 do art. 144 ao cumprimento integral das diretrizes de integração e cooperação estabelecidas no próprio art. 144-A.

A Emenda nº 35, do Senador Fabiano Contarato, dá nova redação aos §§ 4º-B e 7º do art. 40 e acrescenta o art. 4º-1 à Proposta, estabelecendo regime previdenciário diferenciado (idade e tempo de contribuição, pensão por morte e aposentadoria por incapacidade permanente) para agentes socioeducativos, integrantes de carreiras da Agência Brasileira de Inteligência e policiais dos órgãos previstos nos incisos I a IV, VI e VII do art. 144, além de restabelecer critérios diferenciados de aposentadoria entre homens e mulheres.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

A Emenda nº 36, do Senador Sargento Reginauro, dá nova redação ao *caput* do § 7º do art. 40, estendendo aos integrantes dos órgãos de segurança pública previstos nos incisos V e VI do art. 144 (polícias militares, corpos de bombeiros militares e polícias penais) a possibilidade de tratamento mais favorável na pensão por morte ou invalidez decorrente do exercício da função, corrigindo assimetria da redação original, que restringia esse tratamento aos órgãos dos incisos I a IV.

A Emenda nº 37, do Senador Alessandro Vieira, dá nova redação ao inciso LVII do art. 5º, para admitir a execução provisória da pena privativa de liberdade a partir de acórdão condenatório proferido por órgão colegiado, ainda que pendentes recursos especial ou extraordinário, sob o fundamento de que tais recursos não comportam reexame de fatos e provas.

As Emendas nºs 41 e 51, de autoria do Senador Fabiano Contarato e da Senadora Soraya Thronicke, dão nova redação ao § 6º do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e acrescentam os arts. 98-A e 98-B ao Ato. O objetivo é criar o Fundo Nacional da Defensoria Pública, destinado a assegurar o cumprimento da regra do art. 98 do Ato e o atendimento ininterrupto da Defensoria Pública. O Fundo seria financiado por 10% da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa e 10% do superávit financeiro do Fundo Social.

A Emenda nº 45, do Senador Carlos Portinho, acrescenta o § 11-A ao art. 144 da Constituição Federal, prevendo que os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública poderão ser destinados a ações desenvolvidas

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

pelas Forças Armadas quando em atividades de proteção e defesa civil, combate a delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, e quando convocadas para atuar em operações de Garantia da Lei e da Ordem.

A Emenda nº 46, do Senador Izalci Lucas, suprime o inciso I do § 2º-A do art. 144, que atribui à Polícia Rodoviária Federal a possibilidade de exercer policiamento ostensivo na proteção de bens, serviços e instalações federais e daqueles de interesse da União. A justificação argumenta que a expressão "interesse da União" é excessivamente indeterminada e pode gerar sobreposição de competências com as Polícias Militares estaduais e distritais e com outras estruturas de segurança institucional (como as Polícias Legislativas e as polícias dos Tribunais e Ministérios Públicos), especialmente no Distrito Federal.

A Emenda nº 47, do Senador Izalci Lucas, acrescenta o inciso VIII ao *caput* do art. 144 e o § 16 ao art. 144 da Constituição Federal, criando expressa previsão constitucional para as Forças de Segurança Metroviária dos Estados e do Distrito Federal. Essas forças seriam instituições permanentes, estruturadas em carreira, incumbidas da proteção, policiamento ostensivo, patrulhamento preventivo e segurança dos sistemas de transporte metroviário, ferroviário e demais modais sobre trilhos de interesse estadual ou distrital.

A Emenda nº 49, do Senador Zequinha Marinho, por sua vez, altera o § 8º-A do art. 144, para suprimir e, mais do que isso, vedar até

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

mesmo a exigência de acreditação, autorização ou certificação por órgão ou conselho estadual como condição para sua criação, funcionamento ou exercício das competências das polícias municipais.

A Emenda nº 52, do Senador Hamilton Mourão, modifica a redação do inciso I do § 8º-A do art. 144 da Constituição, na forma da PEC, para ressalvar que a acreditação periódica das polícias municipais pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social observará a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.

A Emenda nº 53, do Senador Hamilton Mourão, altera o art. 2º da PEC, para regular a transformação das Guardas Municipais em Polícias Municipais.

A Emenda nº 54, também do Senador Hamilton Mourão, altera a redação do § 11 do art. 144 da Constituição Federal, na forma da PEC, para dispor que os recursos destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública e ao Fundo Penitenciário Nacional poderão financiar as ações, programas, remuneração e estruturas dos órgãos municipais integrantes do sistema de segurança pública e defesa social, inclusive das Guardas Municipais e, quando constituídas na forma da Constituição, das polícias municipais.

A Emenda nº 57, da Senadora Professora Dorinha Seabra, acrescenta a alínea "d" ao inciso XVI do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, para permitir aos Peritos Oficiais de Natureza Criminal a

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

prerrogativa de acumulação remunerada de cargos, em consonância com o tratamento já conferido aos profissionais do magistério.

O item 2 da Emenda nº 58, do Senador Rogério Marinho, acrescenta § 5º-1 à PEC para vedar, em todo o território nacional, "a exploração, a operação, a oferta, a disponibilização, a divulgação, a publicidade, a intermediação, a facilitação e o processamento de transações relacionadas à modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, em meio físico ou virtual, inclusive quando realizadas a partir do exterior e dirigidas, sob qualquer forma, ao público localizado no Brasil".

A Emenda nº 61, do Senador Humberto Costa, alegadamente de redação, propõe-se a esclarecer, no art. 3º da PEC, que "até esta data" significa "até a data de promulgação desta Emenda Constitucional".

A Emenda nº 62, da Senadora Leila Barros, dá nova redação ao § 5º-A do art. 144 e ao inciso IV do caput do art. 144-B, promovendo dois ajustes: (i) substitui, no § 5º-A, o termo "carreira" por "carreiras", para refletir que as polícias penais são compostas por diferentes quadros funcionais (policiais penais e técnicos analistas de assistência especializada), e não por uma carreira única; e (ii) altera o inciso IV do art. 144-B, que mencionava apenas "atendimento jurídico e escolar", ampliando o rol de atribuições da polícia penal para incluir "realizar a assistência social, laboral e de saúde", de modo a compatibilizá-lo com o compromisso de integração social previsto no caput.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

A Emenda nº 66, do Senador Hamilton Mourão, altera os arts. 5º, 10, 24 e 26 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, e acrescenta o art. 144-A à Constituição Federal, estabelecendo que os agentes socioeducativos e os integrantes dos órgãos previstos no art. 51, IV, no art. 52, XIII, no § 8º e nos incisos I a VI do art. 144 exercem atividades de risco e funções essenciais ao Estado, com seus cargos e carreiras qualificados como típicos e exclusivos de Estado. À semelhança da Emenda nº 35, do Senador Fabiano Contarato, a emenda também disciplina regime previdenciário diferenciado para essas categorias, prevendo idade e tempo de contribuição reduzidos e distintos por gênero, proventos integrais com paridade aos servidores em atividade, e pensão por morte vitalícia ao cônjuge ou companheiro equivalente à última remuneração.

II – ANÁLISE

De início, vale registrar que não vislumbramos, na PEC nem no Substitutivo, ferimento a cláusula pétrea da Constituição Federal.

As organizações criminosas vêm se tornando cada vez mais complexas e capilarizadas; possuem diversas fontes de recursos financeiros e meios de branqueamento de capitais (“lavagem de dinheiro”), que incluem não apenas empresas de fachada, mas também outras que efetivamente têm atividade econômica aparentemente legal.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

Nos últimos anos, a sociedade assistiu, estarrecida, à escalada de domínio territorial e ao empoderamento financeiro e bélico desses grupos criminosos.

Diante disso, urge a necessidade de reformular o sistema de segurança pública, nos moldes propostos pelo Substitutivo, que promove a integração das políticas e dos órgãos de segurança pública no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, com cooperação federativa articulada.

Além disso, promove o endurecimento penal contra facções e crimes violentos, prevê a criação de polícias municipais, amplia as atribuições da Polícia Rodoviária Federal (PRF), constitucionaliza o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o sistema penal, e aumenta a vinculação de recursos orçamentários à segurança pública.

Relativamente ao novo inciso XLVI-A do art. 5º da Constituição Federal, como bem registrou o Relator da matéria na Câmara dos Deputados, não se trata de supressão de garantias fundamentais, mas de adequação proporcional da resposta estatal diante de condutas que produzem dano ampliado e instabilidade sistêmica para a maior parte da população.

As modificações ali promovidas compreendem o conjunto necessário e esperado do endurecimento da resposta penal do Estado em face das organizações criminosas de alta periculosidade e dos crimes cometidos mediante emprego de violência ou grave ameaça à pessoa, em especial contra a vida e a dignidade sexual de mulheres, crianças e adolescentes.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

No que tange à criação da polícia "viária" federal, como pretendia a redação original da PEC, acreditamos que a alternativa proposta pelo Substitutivo, de simplesmente ampliar as atribuições da já existente Polícia Rodoviária Federal, é mais vantajosa, por ser medida que pode ser implementada de forma mais célere e econômica do que a criação de um novo órgão estatal.

O Substitutivo possibilita a criação de polícias municipais, sujeitas ao controle externo, com atribuições de policiamento ostensivo e comunitário, que deverão atuar em integração operacional com os demais órgãos policiais.

As regras de financiamento estabelecidas no Substitutivo fortalecem o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Fundo Penitenciário Nacional, criam vinculações e blindagens orçamentárias e garantem repasses obrigatórios. Essas medidas aumentam a previsibilidade financeira, garantindo a perenidade das ações policiais.

Nos novos arts. 144-A e 144-B da Constituição Federal, o Substitutivo consolida a cooperação federativa articulada e a integração operacional dos órgãos do Sistema Único de Segurança Pública, além de promover o Sistema de Políticas Penais.

Em suma, mostra-se coerente e promissor o Sistema Único de Segurança Pública, com cooperação e integração federativas promovidas

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

pelo Substitutivo. No mais, estamos também de acordo com as alterações secundárias e pontuais constantes do seu texto.

Passa-se, a seguir, ao exame das emendas apresentadas.

a) Acolhimento das Emendas nºs 22, 39, 55 e 64

Especial atenção requer a disposição prevista no art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inserido pela PEC nº 18, de 2025, que as Emendas nºs 22, 39, 55 e 64 pretendem suprimir.

O dispositivo, no que importa, estabelece o seguinte:

> "**Art. 139**. Constituem fontes de recursos dos Fundos a que se refere o § 11 do art. 144 da Constituição Federal:
>
> I - 30% (trinta por cento) do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio fixo ou virtual, após a dedução dos valores destinados:
>
> a) ao pagamento de prêmios;
>
> b) ao recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; e
>
> **c) à cobertura das despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa, até o limite fixado em lei**;
>
> ....."

Esse dispositivo inverte substancialmente a lógica de distribuição dos recursos provenientes das apostas de quota fixa, ao proteger

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

os valores destinados ao custeio das Bets e suprimir os montantes de todos os repasses sociais atualmente vigentes. No regime atual, previsto no art. 30, § 1º-A, da Lei nº 13.756, de 2018, os valores operados pelas Bets são tratados da seguinte forma: a partir da arrecadação total das Bets, abatem-se os prêmios pagos e o Imposto de Renda sobre os prêmios, obtendo-se o Lucro Bruto (denominado *Gross Gaming Revenue* — GGR); sobre o Lucro Bruto (GGR), 85% são destinados ao custeio e manutenção das Bets; e 3% vão para o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol); e 12% têm destinação diversas, nas seguintes proporções: a) à educação (10%); b) segurança pública (13,60%); c) esporte (36%); d) seguridade social (10%); e) turismo (28%); f) ao Ministério da Saúde (1%); g) 1,40% para outras destinações previstas na Lei.

Entretanto, ao abater o custeio da Bets antes do cálculo do Lucro Bruto (GGR), o art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias privilegia essas entidades em detrimento de todas as destinações mencionadas retro, pois o Lucro Bruto (GGR) será, obviamente, menor.

Vale registrar, também, que a disposição prevista nesse artigo não estava contemplada na redação original da PEC, nem no Substitutivo apresentado à Comissão Especial instituída pela Câmara dos Deputados, para elaborar parecer sobre a matéria. Apenas em Plenário, surgiu essa redação que privilegia as Bets, sem que tivesse sido apresentada nenhuma emenda nesse sentido.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

Ou seja, essa proposta que privilegia as Bets surgiu de última hora, sem que fosse substancialmente debatida. Trata-se, portanto, de dispositivo independente do núcleo da reforma, que pode ser suprimido sem qualquer prejuízo à arquitetura de financiamento da segurança pública engendrada pelo restante do Substitutivo, mantidas íntegras as demais fontes de custeio previstas nos arts. 140 e 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, apenas devolvendo-se à lei ordinária a disciplina da base de cálculo e da forma de partilha dos recursos oriundos das apostas de quota fixa.

É de rigor reconhecer, além do vício acima apontado, que não é conveniente dar garantia constitucional às despesas de custeio das Bets, principalmente quando a metodologia de cálculo pretendida prejudica a destinação de recursos para áreas sociais, como educação, segurança pública e esportes.

Por essas razões, acolhemos as Emendas nºs 22, 39, 55 e 64, que contemplam o item 1 da Emenda nº 58 e a Emenda nº 63, cujos objetos estão contidos nas anteriores, que são mais abrangentes.

b) Emendas que extrapolam o objeto da presente PEC e tratam de matéria já disciplinada, ou em vias de disciplina, por instrumento próprio

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

Quanto às Emendas nºs 2 (Sistema Nacional de Antecedentes Criminais); 4, 11, 13, 14, 16, 38, 42 e 44 (agentes de trânsito); 5, 10, 17, 28 e 50 (sistema socioeducativo); 12, 34, 56 e 59 (Guarda Portuária); 15, 33 e 40, item 1 da Emenda nº 60 e Emenda nº 65 (polícia científica); 18, 19, 27 e 48 (sistema de inteligência); e 47 (Forças de Segurança Metroviária), entendemos que todas incidem sobre categorias profissionais, estruturas organizacionais ou sistemas informacionais estranhos ao núcleo temático da presente Proposta, voltada ao combate ao crime organizado e à reestruturação da governança federativa da segurança pública, sem que tenham passado pelo mesmo processo de amplo diálogo e pactuação federativa que respaldou o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados. Ademais, em vários desses casos a matéria já se encontra tratada, ou em vias de tratamento específico: a criação de sistema análogo ao proposto pela Emenda nº 2 já pode ser realizada por lei ordinária, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e em interoperabilidade com o Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC), sem necessidade de emenda constitucional; os agentes de trânsito são objeto da PEC nº 37, de 2022, já aprovada pelo Plenário do Senado e pendente na Câmara dos Deputados; o sistema socioeducativo é objeto da PEC nº 16, de 2025, em tramitação nesta comissão; a Guarda Portuária já é reconhecida como integrante operacional do Sistema Único de Segurança Pública pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018; a autonomia da polícia científica é objeto da PEC nº 76, de 2019, já aprovada por esta Casa; e a articulação dos órgãos de inteligência é matéria tipicamente infraconstitucional, passível de disciplina por lei, sem necessidade de emenda à Constituição. A concessão

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

de assento constitucional pontual a essas categorias, à margem do processo negocial que sustenta o Substitutivo da Câmara dos Deputados, tende ainda a estimular pleitos análogos de outras categorias com atuação especializada, fragilizando a organicidade do rol do art. 144. Diante do exposto, opinamos pela rejeição das mencionadas emendas.

c) Emendas que comprometem a engenharia de financiamento da segurança pública construída pelo Substitutivo

Quanto às Emendas nºs 1, 7, 20, 31 e 45, verifica-se que todas alteram, direta ou indiretamente, o desenho de financiamento pactuado no Substitutivo da Câmara dos Deputados, seja modificando a base de cálculo ou a destinação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional (Emendas nºs 1 e 20), seja tornando rígida ou condicionada uma transferência hoje concebida com maior flexibilidade (Emendas nºs 7 e 31), ou ainda permitindo que o Fundo financie atividades das Forças Armadas (Emenda nº 45).

Considerando que o art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias será suprimido, conforme razões expostas no item "a" desta Análise, perdem razão de ser as Emendas nºs 1 e 20, que pretendiam alterar a base de cálculo e a destinação dos recursos previstos nesse mesmo dispositivo.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

Nos demais casos, a alteração, ainda que animada por propósitos legítimos, rompe o equilíbrio financeiro resultante de negociação técnica já realizada na Câmara dos Deputados, podendo gerar insegurança jurídica, redução do incremento de recursos pretendido ou engessamento orçamentário incompatível com a gestão dinâmica que a matéria reclama.

Diante do exposto, opinamos pela rejeição das mencionadas emendas.

d) Emendas que fragilizam os mecanismos de controle e padronização das novas polícias municipais

Quanto às Emendas nºs 6, 9, 29 e 32, entendemos que todas suprimem ou substituem, em maior ou menor extensão, os requisitos de acreditação periódica e capacidade financeira estabelecidos pelo Substitutivo como condição para a criação e a continuidade das polícias municipais. Tais exigências constituem salvaguarda mínima de qualidade técnica e sustentabilidade institucional dessas corporações, e sua flexibilização, ainda que sob o argumento da autonomia municipal, pode favorecer a criação de estruturas policiais sem capacidade operacional adequada, comprometendo a efetividade do policiamento ostensivo e comunitário que se pretende implementar em nível nacional. Diante do exposto, opinamos pela rejeição dessas emendas.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

e) Emendas que ampliam atribuições de órgãos além de sua natureza e finalidade constitucionalmente definidas

Quanto às Emendas nºs 8, 30 e 43, entendemos que a atribuição às polícias municipais do dever de prevenir e reprimir infrações praticadas por organizações criminosas e milícias privadas conflita com o desenho de competências do Substitutivo, que reserva a essas corporações, de natureza civil e escopo comunitário, atuação de policiamento ostensivo, sem capacidade de investigação, inteligência ou enfrentamento armado de maior complexidade. A ampliação proposta pode gerar sobreposição de atribuições com as polícias civil e federal e expor as corporações municipais, sobretudo as de menor porte, a riscos operacionais incompatíveis com sua estrutura. Diante do exposto, opinamos pela rejeição dessas emendas.

f) Emendas que incidem sobre matéria sensível ao núcleo de direitos e garantias fundamentais

Quanto às Emendas nºs 3, 24, 25 e 37, entendemos que todas tocam, em maior ou menor grau, em garantias protegidas pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Constituição: a competência do Tribunal do Júri (Emenda nº 3), a presunção de não culpabilidade e a elegibilidade (Emendas nºs 24 e 37) e a proporcionalidade do regime penal especial (Emenda nº 25), todas inseridas no rol de direitos fundamentais do art. 5º. Ainda que voltadas a finalidades legítimas de maior efetividade da persecução penal, essas

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

alterações demandam exame de proporcionalidade e de compatibilidade sistêmica que extrapola o escopo desta PEC, cujo objeto está centrado na governança institucional da segurança pública, e não na reforma processual penal ou eleitoral. Diante do exposto, opinamos pela rejeição dessas emendas.

g) Emendas que geram insegurança quanto à repartição de competências legislativas entre os entes federados

Quanto às Emendas nºs 21 e 26, verifica-se que ambas alteram o desenho de competências legislativas do art. 22 e do art. 24, seja autorizando os Estados a legislar sobre direito penal e processual penal (Emenda nº 21), seja suprimindo previsão específica sobre a organização das polícias e guardas municipais (Emenda nº 26). Entendemos que a Emenda nº 21 pode comprometer a uniformidade normativa que a Proposta busca assegurar em matéria de segurança pública, fragmentando o tratamento da matéria entre os diversos entes federativos. Acerca da Emenda nº 26, acreditamos que a especificação buscada pelo Substitutivo não é meramente redundante, mas confere maior segurança jurídica e clareza normativa ao tratamento do tema. Diante do exposto, opinamos pela rejeição de ambas as emendas.

No que pertine à Emenda nº 46, a supressão do inciso I do § 2º-A do art. 144 fragiliza a proteção de instalações estratégicas federais

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

(aeroportos, usinas, sistemas de telecomunicações etc.) situadas fora de rodovias federais. Ademais, o argumento de "indeterminação" da expressão "interesse da União" não é exclusivo desse dispositivo — conceitos jurídicos indeterminados são comuns no texto constitucional e são usualmente delimitados por lei ou jurisprudência, não justificando, por si só, a supressão integral da competência estabelecida no dispositivo. Por essa razão, rejeitamos também a Emenda nº 46.

h) Emenda que se revela desnecessária por já decorrer do sistema constitucional vigente

Quanto à Emenda nº 23, entendemos que a explicitação de que o emprego ampliado da Polícia Rodoviária Federal não prejudica as atribuições dos órgãos estaduais e distritais é dispensável, uma vez que tal limitação já decorre do próprio sistema constitucional de repartição de competências em matéria de segurança pública. Diante do exposto, opinamos pela rejeição da mencionada emenda.

i) Emendas que tratam de regime previdenciário de forma dissociada do objeto central da Proposta

Quanto às Emendas nºs 35, 36 e 66, entendemos que disciplinam regime previdenciário diferenciado para categorias de

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

servidores de segurança pública, matéria que, a despeito de sua relevância, seria mais adequadamente tratada por proposição específica, e não no bojo de uma reforma constitucional destinada à governança institucional do setor. Ademais, é desejável que alterações dessa natureza, com potencial impacto atuarial e financeiro sobre os regimes previdenciários dos entes federativos, venham acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o que não se verifica nas emendas em exame. Diante do exposto, opinamos pela rejeição das mencionadas emendas.

j) Emendas dissociadas do objeto central da Proposta

As Emendas nºs 41 e 51 versam sobre fonte de financiamento da Defensoria Pública, estando dissociadas do objeto da PEC nº 18, de 2025, que estabelece uma nova arquitetura do sistema de segurança pública. O mesmo acontece em relação à Emenda nº 57, que permite aos Peritos Oficiais de Natureza Criminal a acumulação remunerada de cargos. Rejeitamos, então, essas emendas.

Também refoge ao objeto da PEC a vedação das loterias de aposta de quota fixa prevista no item 2 da Emenda nº 58. Ademais, por enquanto, o que é relevante é suprimir o art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o que, de certa forma, vai ao encontro do espírito que inspirou o seu autor. Rejeitamos, então, também, o item 2 da Emenda nº 58.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

k) Emenda que suprime a exigência de acreditação das polícias municipais

Acreditação, de modo genérico, é o reconhecimento oficial de uma pessoa ou entidade para o desempenho ou realização de algo, com a finalidade de assegurar a integridade e a qualidade dos serviços prestados.

Assim, consoante disposição do inciso I do § 8º-A do art. 144 da CF, nos termos da PEC, as polícias municipais serão submetidas periodicamente à avaliação pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, em conformidade com a padronização nacional prevista em lei federal. Infere-se que, em face do diagnóstico da atuação do órgão policial, esse Conselho emitirá advertências e orientações, com vistas ao fiel cumprimento das suas atribuições institucionais.

Vale lembrar que o sistema de segurança pública deve ser integrado, cabendo aos Estados a mencionada acreditação das polícias municipais.

O texto do Substitutivo, portanto, é adequado neste ponto, não sendo o caso de acolher a supressão pretendida pela Emenda nº 49.

l) Emenda que impõe aos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social a observância da Lei nº 13.022, de 2014

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

Consideramos que a Emenda nº 52 é desnecessária, pois não se pode cogitar que a acreditação das polícias municipais seja feita com violação da lei que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, razão pela qual rejeitamos essa emenda.

m) Emendas que tratam aspectos que podem ser regulados por lei

A Emenda nº 53 trata da transformação das guardas municipais em polícias municipais, principalmente no que pertine aos quadros de funcionários. O acréscimo promovido por essa emenda, do nosso ponto de vista, pode ser regulado por lei.

A Emenda nº 54, por sua vez, detalha como os recursos dos fundos poderão ser aplicados, o que também pode ser delegado à lei ordinária.

Por essa razão, rejeitamos as Emendas nºs 53 e 54.

n) Rejeição da Emenda nº 61

A Emenda nº 61 não se trata de emenda de mera redação. No art. 3º da PEC, "esta data" remete ao antecedente mais próximo (17 de janeiro de 2012). Com efeito, trocar essa menção pela data de publicação da

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26630.02085-44

Emenda Constitucional implica alterar o alcance subjetivo na norma, transformando um reconhecimento declaratório de situação já consolidada em uma janela de habilitação aberta até a promulgação da Emenda Constitucional, que acarretaria e provocaria judicialização em massa de pessoas que não integram a categoria. Rejeitamos, então, essa emenda.

o) Rejeição da Emenda nº 62

Quanto à Emenda nº 62, entendemos que a pluralização de "carreira" para "carreiras" no § 5º-A do art. 144, a despeito da boa técnica legislativa que a inspira, não pode ser acatada. Tratar das múltiplas carreiras no mesmo dispositivo que define a polícia penal demandaria estudo de impacto sobre a possível incorporação dessas equipes técnicas à estrutura da própria corporação policial em cada estado, o que transcende o objetivo da PEC. Ademais, a assistência ao preso (material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa) já é matéria disciplinada no Título II da Lei de Execução Penal (arts. 10 a 27). Rejeitamos, então, essa emenda.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, e das Emendas nºs 22, 39, 55 e 64, que

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

contemplam o item 1 da Emenda nº 58 e a Emenda nº 63, e da emenda de redação apresentada a seguir; e pela rejeição das demais emendas.

EMENDA Nº - CCJ (De Redação)

Dê-se ao *caput* e ao § 1º do art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma proposta pelo art. 4º da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, a seguinte redação:

> "**Art. 141.** Em cada exercício, **o montante equivalente** a 10% (dez por cento) do superávit financeiro do Fundo Social, de que trata a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, apurado até 31 de dezembro do exercício anterior, será destinado aos fundos de que trata o § 11 do art. 144 da Constituição Federal na modalidade não reembolsável.
>
> § 1º O **montante** *decorrente* do caput deste artigo deverá observar a transferência obrigatória prevista no § 12 do art. 144 da Constituição Federal.
>
> ....."

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6594032336

SF/26280.72606-37

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a 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

Após a publicação deste relatório, foram apresentadas as Emendas nºs 67 e seguintes, cuja análise será realizada a seguir.

II – ANÁLISE

A **Emenda nº 67**, de autoria da Senadora Mara Gabrilli, suprime a exigência de capacidade financeira por receita própria para criação de polícias municipais. A **Emenda nº 68**, também da Senadora Mara Gabrilli, suprime a exigência de cumprimento prévio dos

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2256591477

SF/26280.72606-37

requisitos do § 8º-A para a transformação de guardas em polícias municipais. Trata-se de tema próximo ao grupo já tratado no item "d" da Análise (Emendas 6, 9, 29, 32). Devem ter o mesmo destino, sendo, portanto, rejeitadas.

A **Emenda n° 69**, também da Senadora Mara Gabrilli, suprime o inciso XIX acrescido pela PEC ao art. 24 da Constituição, que estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre organização, competências, integração com os demais órgãos de segurança pública, parâmetros básicos de formação e treinamento continuado, garantias, direitos e deveres das polícias e das guardas municipais. Da mesma forma que a Emenda nº 26, tratada no item "g" da Análise, esta emenda não pode ser acatada, cabendo observar que a competência concorrente, conforme descrito no dispositivo que se pretende suprimir, não afasta a competência legislativa municipal, que será bem ampla, pois poderá definir principalmente, os aspectos remuneratórios da corporação.

A **Emenda nº 70**, também de autoria da Senadora Mara Gabrilli, prevê que os Fundos DEVERÃO ser distribuídos (a proposta inicial é que PODERÃO). É similar à Emenda nº 7, tratada no item "c" da Análise, devendo ser rejeitada.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2256591477

As **Emendas nº 71**, da Senadora Leila Barros, **e nº 72**, da Senadora Soraya Thronicke, criam as Guardas Metroferroviárias Estaduais e do Distrito Federal. São similares a outras já apreciadas no grupo "b" da Análise, devendo ser, portanto, rejeitadas.

As **Emendas nºs 73 e 74**, do Senador Zequinha Marinho, versam sobre regras previdenciárias aplicáveis a policiais e agentes socioeducativos. Trata-se de matéria já apreciada no item "i" da Análise. Destoam, portanto, do objeto da PEC, razão pela qual devem ser rejeitadas.

As **Emendas nºs 75, 76 e 77**, do Senador Jayme Campos, alteram dispositivos relacionados à segurança pública, como definição de autoridade policial, alteração das atribuições das polícias municipais e encargos relacionados à fronteira terrestre internacional. São similares a outras já apreciadas, devendo ter o mesmo destino, sendo, portanto, rejeitadas.

A **Emenda nº 78**, da Senadora Mara Gabrilli, altera o art. 109 da Constituição para estabelecer que compete aos juízes federais processar e julgar "os pedidos de autorização formulados pela Agência Brasileira de Inteligência para o emprego de técnicas e meios sigilosos, nas hipóteses estabelecidas em lei". É similar à Emenda nº 19, já tratada no item "b" da Análise, razão pela qual deve ser rejeitada.

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2256591477

A **Emenda nº 79**, da Senadora Mara Gabrilli, versa sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência. Trata-se de proposição similar à Emenda nº 18, tratada no item "b" da Análise. Destoa, portanto, do objeto da PEC, razão pela qual deve ser rejeitada.

A **Emenda nº 80**, da Senadora Leila Barros, trata de piso remuneratório escalonado para a carreira policial federal. Destoa, portanto, do objeto da PEC, razão pela qual deve ser rejeitada.

A **Emenda nº 81**, do Senador Rogério Marinho, tem por objetivo inserir no texto da matéria disposição sobre redução da maioridade penal, com previsão de referendo para as eleições de 2028, para que seja implementada. Também destoa do objeto da PEC, razão pela qual deve ser rejeitada.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, e das Emendas nºs 22, 39, 55 e 64, que contemplam o item 1 da Emenda nº 58 e a Emenda nº 63, e da emenda de redação apresentada a seguir; e pela rejeição das demais emendas.

EMENDA Nº - CCJ (De Redação)

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2256591477

SF/26280.72606-37

Dê-se ao *caput* e ao § 1º do art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma proposta pelo art. 4º da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, a seguinte redação:

"**Art. 141.** Em cada exercício, **o montante equivalente** a 10% (dez por cento) do superávit financeiro do Fundo Social, de que trata a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, apurado até 31 de dezembro do exercício anterior, será destinado aos fundos de que trata o § 11 do art. 144 da Constituição Federal na modalidade não reembolsável.

§ 1º O **montante** *decorrente* do caput deste artigo deverá observar a transferência obrigatória prevista no § 12 do art. 144 da Constituição Federal.

....."

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2256591477

SF/26819.79201-09

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

ADEQUAÇÃO REDACIONAL
(à PEC 18/2025)

Adeque-se a redação da alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição Federal, como proposta pelo art. 1º da Proposta, nos termos a seguir:

> "**Art. 144.** .....
> § 1º .....
> I – apurar infrações penais:
> a) contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, inclusive o meio ambiente, ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, excetuados aqueles sob administração militar, e sem prejuízo das atribuições das polícias previstas nos arts. 51, IV, e 52, XIII, desta Constituição;
> ....."

JUSTIFICAÇÃO

A presente adequação redacional tem por objetivo dar maior precisão e clareza à alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição Federal. Para isso, reordena os termos da alínea, de modo que fiquem em ordem direta, e explicita que a competência da Polícia Federal não exclui as competências das polícias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, fundadas nos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição.

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/9989854387

A alteração não inova no mérito da Proposta: não cria novas atribuições nem modifica a repartição constitucional de competências policiais. Apenas deixa claro que o dispositivo deve ser interpretado de forma sistemática e harmônica com as competências já existentes, cujo exercício é disciplinado por atos normativos próprios de cada Casa legislativa.

Nesse contexto, a expressão "sem prejuízo das competências das polícias previstas nos arts. 51, IV, e 52, XIII, desta Constituição" tem caráter meramente aclaratório. Ela não impõe exclusão ou restrição adicional à competência da Polícia Federal, apenas reafirma que essa competência coexiste com a das polícias legislativas.

Trata-se, portanto, de ajuste que facilita a compreensão do dispositivo e reforça a coerência sistemática e a segurança jurídica, sem alterar seu conteúdo material. Por essa razão, justifica-se seu acolhimento como adequação redacional.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Assinado eletronicamente, por Sen. Rogério Carvalho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9989854387