



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.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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 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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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 denunciante 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;”





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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 DF a legislar sobre segurança pública, forças-





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

tarefa intergovernamentais, organização das polícias e guardas municipais e do sistema socioeducativo².

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.
.....”





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

- 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 FNSP e do Funpen, 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 ADCT define as fontes de receita desses fundos, especialmente 30% da arrecadação das loterias de apostas de quota fixa — após deduzidos prêmios, IR 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 ADCT, bem como a nova redação do art. 76, também do ADCT, estabelece blindagens orçamentárias, proibindo limites de execução, contingenciamento ou transposição dos recursos desses fundos — e também do FUNAPOL (Fundo para o Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal), exceto em caso





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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 ADCT).

O art. 141 do ADCT, 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 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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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:

- 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.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

- 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 suspensos 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 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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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, quatro emendas.

A 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: em vez de incidir sobre o produto já líquido de prêmios, IR e custeio do operador, passa a incidir só sobre a parcela do operador, preservando as demais destinações. Também elimina o escalonamento gradual, fixando efeitos a partir do exercício seguinte à promulgação.

A Emenda nº 2, de autoria do Senador Hamilton Mourão, ajusta a ementa da PEC e cria o art. 144-C, instituindo o Sistema Nacional de Antecedentes Criminais (SINAC), que integrará e padronizará dados criminais em interoperabilidade com o Sistema Nacional de Informações Criminais, sob gestão de órgão federal e Comitê Gestor com representantes de vários entes, com acesso restrito a autoridades e garantias de auditoria e proteção de dados.

A Emenda nº 3, de autoria do Senador Sargento Reginauro, insere no art. 5º, XXXVIII, “d”, da Constituição Federal uma exceção à competência do Tribunal do Júri para homicídios (consumados ou tentados) praticados por membros de organizações criminosas ultraviolentas, paramilitares ou milícias, remetendo à lei sua disciplina. O objetivo é dar respaldo constitucional a regra já prevista na Lei nº 15.358/2026 (Marco





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil), evitando controvérsia sobre sua validade, e proteger jurados de intimidação por essas organizações.

A Emenda nº 4, do Senador Izalci Lucas, propõe incluir os agentes de trânsito no rol de órgãos de segurança pública do art. 144 da Constituição (novo inciso VIII) e dar nova redação ao § 10 do mesmo artigo, definindo a segurança viária e atribuindo aos agentes de trânsito, organizados em carreira própria, o patrulhamento viário de natureza estritamente policial.

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.

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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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.

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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

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

Quanto à Emenda nº 1, não obstante a nobre intenção de preservar as destinações sociais da arrecadação das loterias de quota fixa, a alteração da base de cálculo proposta é desnecessária e pode comprometer a engenharia financeira já pactuada no Substitutivo da Câmara dos Deputados.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

O texto aprovado resultou de amplo debate e de negociação técnica sobre a repartição da arrecadação entre as diversas políticas públicas beneficiárias (educação, saúde, esporte, seguridade social etc.), de modo que sua alteração nesta fase de tramitação, sem novo debate com os setores impactados, pode gerar insegurança jurídica e desequilíbrio na alocação de recursos. Ademais, a mudança na base de incidência dos 4% pode reduzir, na prática, o incremento de recursos pretendido para o FNSP e o Funpen, que é a finalidade central da PEC no que se refere ao financiamento da segurança pública. Dessa forma, ficaria contrariado o próprio propósito da proposta. Pelas razões expostas, opinamos pela rejeição da Emenda nº 1.

Quanto à Emenda nº 2, embora louvável o propósito de aprimorar a integração de dados criminais no país, acreditamos que a matéria é tipicamente afeta à legislação infraconstitucional, e não ao texto constitucional. Ressalte-se, ainda, que a criação de sistema análogo 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. Diante do exposto, opinamos pela rejeição da Emenda nº 2.

Quanto à Emenda nº 3, entendemos que a eventual inconstitucionalidade da disciplina já prevista na Lei nº 15.358/2026 (Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil) é questão a ser dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, não exigindo alteração do texto constitucional. Ademais, a proteção de jurados e testemunhas pode ser equacionada por instrumentos infraconstitucionais já existentes, sem





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

restringir direito fundamental na Constituição. Por essa razão, opinamos pela rejeição da Emenda nº 3.

Quanto à Emenda nº 4, entendemos que a inclusão dos agentes de trânsito no rol do art. 144 da Constituição retira o foco da presente PEC, que trata do combate ao crime organizado e da reestruturação da governança da segurança pública. Ressalte-se, ainda, que a proposta não passou pelo mesmo processo de amplo diálogo e pactuação federativa que resultou no Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, e que a matéria já é objeto de proposta específica em tramitação no Senado, a PEC nº 37/2022, de autoria do Senador Veneziano, cuja finalidade é exatamente incluir os agentes de trânsito no art. 144 da Constituição. Diante do exposto, opinamos pela rejeição da Emenda nº 4.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, nos moldes do Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, rejeitadas as Emendas nºs 1 a 4.

Sala da Comissão,

, Presidente





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

, Relator

