

PARECER PRELIMINAR DE PLENÁRIO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025

Altera os art. 21, art. 22, art. 23, art. 24 e art. 144 da Constituição, para dispor sobre competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativas à segurança pública.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado MENDONÇA FILHO

I - RELATÓRIO

Esta Comissão Especial foi constituída pela Presidência da Câmara dos Deputados com fundamento no art. 202, § 2º, do Regimento Interno, para examinar o mérito e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 18, de 2025, que trata sobre as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativas à segurança pública.

O Exmo. Sr. Ministro da Justiça, Enrique Ricardo Lewandowski, justifica a proposta afirmando que o crime organizado assumiu uma dimensão nacional e internacional, ultrapassou as fronteiras estaduais, o que exige a realização de um planejamento estratégico nacional, coordenado pela União. Nesse sentido, afirma que a proposta do Executivo federal busca fortalecer a sua capacidade em conduzir a política nacional de segurança pública e defesa social. Para tanto, constitucionaliza o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) com vistas à garantia de unidade de ação, de padrão de atuação e de



coordenação contínua entre os entes federados, segundo ele, sem prejuízo das tradicionais competências estaduais e municipais.

Destaca, também, a necessidade de ampliar a eficácia no combate às organizações criminosas e milícias privadas, atribuindo à Polícia Federal competência expressa para investigar esses grupos quando houver repercussão interestadual ou internacional. Pontua que essa providência reforça a atuação ostensiva federal, por meio da criação de uma Polícia Viária Federal, que atuará em todos os modais logísticos: rodovias, ferrovias e hidrovias. Argumenta que a proposta, igualmente, visa estabilizar o financiamento da segurança pública e das políticas penais, com a constitucionalização do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Nacional Penitenciário (FUNPEN), e aprimorar os procedimentos de correição e controle social, por meio das corregedorias e ouvidorias autônomas.

Diante da tarefa que nos foi confiada, elaboramos um plano de trabalho para a Comissão Especial que se estruturou em premissas e eixos construídos com vistas ao aperfeiçoamento da coordenação federativa e da integração operacional dos órgãos do Sistema Único de Segurança Pública, bem como no aprimoramento dos meios de inteligência, investigação e resposta estatal ao crime organizado.

Esse arranjo inicial orientou a realização de audiências públicas, reuniões com especialistas, gestores públicos e representantes estaduais e municipais, além de outras iniciativas de escuta ativa previstas no cronograma aprovado pela Comissão. A tabela abaixo resume as atividades realizadas:

Tabela 1 – Síntese das Atividades

Atividade/Indicador	Quantidade
Audiências Públicas	25
Autoridades Recebidas	60
Governadores de Estado	5



Atividade/Indicador	Quantidade
Secretários de Estado e de Ministérios	6
Seminários Estaduais	3
Propostas Apreciadas	81

As atividades de audiências públicas e seminários foram desenvolvidas de 02 de outubro até 02 de dezembro. Como se pode verificar a partir do resumo na tabela 1, o acúmulo de contribuições técnicas e políticas, que foram coletadas ao longo das audiências, demonstrou um forte **consenso** não apenas sobre a necessidade de aprimorar a capacidade repressiva do Estado diante das organizações criminosas, mas também de **fortalecer as instituições** que compõem o sistema de segurança e reposicionar a prevenção como política pública contínua. O amadurecimento do debate reforçou a percepção de que o enfrentamento ao crime deve considerar suas múltiplas dimensões: urbana, territorial, prisional, financeira, social e federativa, e que soluções duradouras dependem não somente da coordenação estável entre os entes, mas também da eficiência institucional, da inteligência integrada e da formulação de políticas públicas, com base em evidências.

A partir do diálogo institucional empreendido por esta Comissão, organizamos o conjunto de contribuições recebidas em quatro novos temas basilares interdependentes, que traduzem, com precisão, os desafios contemporâneos da segurança pública:

a) a **modernização da política criminal** e adoção de um regime jurídico especial para enfrentar organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade;

b) a **racionalização do sistema de segurança pública**, com integração federativa, **descentralização ordenada**, e reforço na governança nacional;



c) o **fortalecimento do Sistema de Políticas Penais** e da gestão prisional, para impedir que os estabelecimentos penais continuem a funcionar como “**escritórios do crime organizado**”; e

d) a **modernização da Gestão em Segurança Pública** e de execução penal, assegurando meios permanentes para que o Estado atue de forma contínua e eficaz. É a partir desses quatro pilares que se pode compreender, de modo integrado, o alcance das mudanças constitucionais aqui propostas.

Com isso, buscamos oferecer uma concepção sistêmica da segurança pública no Brasil, alinhando o texto constitucional a um modelo de proteção social mais eficiente, coordenado, democrático e orientado para a **redução da violência**, em todo o território nacional.

Durante o prazo regimental foram apresentadas, nesta Comissão, 21 emendas, conforme resumido na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Emendas apresentadas no Prazo Regimental

EMENDA/AUTOR	BREVE CONTEÚDO E JUSTIFICAÇÃO DA EMENDA
Emenda nº 1 Dep. Fausto Pinato	A Emenda nº 1 tem como principal objetivo reconhecer e consolidar a Atividade de Inteligência de Estado e o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), coordenado pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), como funções essenciais de Estado. Define que a atividade de inteligência atua permanentemente como assessoramento estratégico e produz informações que subsidiam decisões governamentais em áreas críticas como segurança pública, defesa nacional, relações exteriores, meio ambiente e combate ao crime organizado.
Emenda nº 2 Dep. Alberto Fraga	A Emenda nº 2 busca alterar o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal, focando no direito à aposentadoria especial para servidores expostos a condições especiais de trabalho, como aqueles que auxiliam o sistema de segurança pública em cooperação com as polícias estaduais e federais.
Emenda nº 3 Dep. Alberto Fraga	A Emenda nº 3 propõe uma Emenda Substitutiva à PEC 18/2025, abordando a segurança pública e a atividade de inteligência em diversos artigos constitucionais (incluindo 12, 22, 23, 24 e 144). O núcleo da proposta são a integração e coordenação nacional da política de segurança pública e defesa social, mantendo a horizontalidade entre os entes federados, a harmonização sistêmica das instituições de segurança pública e a inclusão das carreiras de inteligência da União no rol constitucional. A emenda também prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem prover os meios necessários para a segurança pública por meio de fundo próprio com dotação orçamentária vinculada, e estabelece regras de preenchimento para os quadros da Polícia Ferroviária Federal (PFF) por concurso e transformação de cargos de profissionais de segurança ferroviária já existentes.



Emenda nº 4 Dep. Alberto Fraga	A Emenda nº 4 propõe alterações substanciais para a segurança pública, incluindo a organização e as competências de diversos órgãos, além de aspectos de financiamento. Ela especifica a organização, garantias, direitos e deveres das polícias federais (PF, PRF, PFF e PPF) e as normas gerais da atividade de Inteligência e competência da ABIN. O ponto mais importante é a instituição, por lei complementar, do Fundo Nacional de Segurança Pública, destinado à aquisição de equipamentos, instalações e ao custeio de um piso nacional, sendo financiado por percentual de receita dos entes federados, condenações criminais, apreensão de valores, exploração do pré-sal e jogos/loterias. Adicionalmente, a emenda estabelece que lei complementar fixará requisitos próprios para a aposentadoria dos servidores de segurança pública e regula o direito de greve desses profissionais, vedando movimentos armados e determinando núcleos de mediação judicial.
Emenda nº 5 Dep. Vinicius Carvalho	A Emenda nº 5 tem como objetivo corrigir uma lacuna na PEC original, promovendo a constitucionalização e o reconhecimento da Polícia Científica como órgão de segurança pública em nível federal, estadual e distrital. A emenda inclui a Polícia Científica Federal na competência da União (art. 22) e a Polícia Científica Estadual e Distrital no rol de competência concorrente (art. 24).
Emenda nº 6 Dep. Laura Carneiro	A Emenda nº 6 define a segurança pública como atividade exclusiva de Estado e dever da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ela detalha as competências das polícias federais (incluindo PRF e Polícia Penal Federal) e inclui as Agências de Segurança Socioeducativas no rol dos órgãos de segurança pública. A emenda também propõe a inclusão de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais da Atividade de Inteligência e ABIN. Em relação aos municípios, estabelece que o quadro das Polícias Municipais será preenchido por concurso e transformação dos cargos das Guardas Municipais, garantindo os direitos. Por fim, trata do aproveitamento dos profissionais de segurança pública ferroviária nos quadros da Polícia Rodoviária Federal.
Emenda nº 7 Dep. Nicoletti	A Emenda nº 7 propõe a inclusão formal dos Agentes de Trânsito no caput do Art. 144 da Constituição Federal. A justificativa é que a atuação desses profissionais vai além da mera fiscalização, envolvendo a preservação da ordem pública e a proteção da incolumidade das pessoas e de seus patrimônios nas vias. A emenda também altera o § 10 do art. 144 para explicitar que a segurança de trânsito inclui o policiamento de trânsito.
Emenda nº 8 Dep. Laura Carneiro	A Emenda nº 8 visa promover alteração no regime previdenciário e de pensão dos profissionais de segurança pública civis, incluindo policiais civis, federais, rodoviários federais, penais, agentes socioeducativos, guardas portuários, guardas municipais/polícias municipais e membros da ABIN. A proposta altera o art. 40 para permitir que lei complementar estabeleça idade, tempo de contribuição e benefícios diferenciados para a aposentadoria desses servidores, enfatizando a diferenciação para mulheres policiais e a garantia da integralidade e paridade dos proventos (totalidade da remuneração e revisão na mesma proporção). A emenda também reconhece o tempo de serviço em outras atividades de segurança (como serviço militar ou guarda municipal) como tempo de exercício de cargo de natureza estritamente policial.
Emenda nº 9 Dep. Laura Carneiro	A Emenda nº 9 busca acrescentar o inciso XVII ao Art. 24 da Constituição Federal, estabelecendo a competência concorrente para legislar sobre a organização, garantias, direitos e deveres dos órgãos do sistema socioeducativo. A justificativa ressalta a importância de um corpo especializado no sistema socioeducativo, cujos profissionais devem ter formação abrangente, incluindo aspectos técnicos, éticos e pedagógicos, para lidar com a natureza híbrida das medidas socioeducativas, que combinam elementos sancionatórios e educativos.



Emenda nº 10 Dep. Alberto Fraga	A Emenda nº 10 visa a constitucionalização das Guardas Portuárias no Art. 144 da Constituição Federal, reconhecendo-as como órgãos de segurança pública. Como órgãos estruturados em carreira e vinculados às Autoridades Portuárias, as Guardas Portuárias terão como atribuição a segurança e o patrulhamento ostensivo dos portos, instalações portuárias e acessos aquaviários, exercendo ações de fiscalização e ostensivas a ilícitos de qualquer natureza, visando interromper a logística do crime organizado. A emenda também estabelece que o quadro de servidores será preenchido por concurso público e pela transformação de cargos já existentes, garantindo os vencimentos e vantagens, inclusive para aposentados, e sujeitando as Guardas Portuárias ao controle externo do Ministério Público.
Emenda nº 11 Dep. Delegado Bruno Lima	A Emenda nº 11 visa alterar os direitos previdenciários dos policiais e agentes socioeducativos. Altera a Constituição Federal para incluir o Art. 144-A, que classifica os agentes socioeducativos e membros de órgãos de segurança (incluindo polícias e órgãos de segurança legislativa) como exercendo atividades de risco e funções típicas e exclusivas de Estado. Além disso, estabelece critérios como a idade mínima de 55 anos para aposentadoria e assegura que a pensão por morte será vitalícia para o cônjuge/companheiro e equivalente à última remuneração, com paridade de reajustes.
Emenda nº 12 Dep. Nicoletti	A Emenda nº 12 busca instituir a aplicação expressa do adicional noturno aos servidores policiais, alterando o art. 144 da Constituição Federal para incluir o § 11. O objetivo expresso é sanar a controvérsia gerada, especialmente após a adoção do regime de subsídio, que tem sido objeto de discussões intermináveis, apesar de o direito estar previsto no art. 39, § 3º, para servidores ocupantes de cargo público.
Emenda nº 13 Dep. Nicoletti	A Emenda nº 13 propõe a inclusão de um novo inciso no art. 24 da Constituição Federal, que trata da competência concorrente, para dispor sobre a organização, garantias, direitos e deveres das polícias socioeducativas. A justificativa salienta a importância de formar um corpo especializado no sistema socioeducativo, que necessita de profissionais que compreendam a natureza híbrida das medidas (sancionatórias e educativas) e dominem técnicas adequadas de abordagem e segurança institucional, alinhadas aos direitos humanos e à legislação específica.
Emenda nº 14 Dep. Nicoletti	A Emenda nº 14 tem como objetivo fundamental assegurar aos servidores policiais dos órgãos relacionados no art. 144 o direito de acumular cargos remunerados de magistério e saúde, aplicando-lhes o disposto no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal. Essa permissão deve ser exercida com compatibilidade de horários e prevalência da atividade policial.
Emenda nº 15 Dep. Nicoletti	A Emenda nº 15 busca promover aperfeiçoamentos no arcabouço constitucional relativos à Polícia Rodoviária Federal (PRF). A emenda altera o art. 144 para detalhar as atribuições da PRF, que passam a incluir o policiamento ostensivo das rodovias, ferrovias e hidrovias federais, a apuração de infrações penais e a realização de atividades de inteligência no âmbito de sua competência. Além disso, a emenda permite que o emprego da PRF seja autorizado para o policiamento ostensivo na proteção de bens federais, para prestar auxílio a forças estaduais (quando requerido) e para atuar em cooperação em estados de calamidade pública e desastres naturais; constitucionaliza FUNPRF e impede contingenciamento.
Emenda nº 16 Dep. Delegado Da Cunha	A Emenda nº 16 visa transformar as Guardas Municipais em Polícias Municipais de caráter civil, no art. 144 da Constituição Federal. A emenda estabelece que o quadro dessas polícias será preenchido por concurso público e pela transformação dos cargos da carreira das guardas municipais, preservando vencimentos e vantagens. A proposta permite o exercício de ações de segurança pública, incluindo policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as competências de outros órgãos. Determina, ainda, que os



	entes federativos que constituírem polícias municipais devem instituir ouvidorias para controle externo.
Emenda nº 17 Dep. Rosângela Reis	A Emenda nº 17 cria capítulo para polícias institucionais dos Poderes e órgãos autônomos, com competência própria.
Emenda nº 18 Dep. Nicoletti	A Emenda nº 18 propõe a mudança da nomenclatura de "Guardas Municipais" para "Polícias Municipais" no art. 144 e a explicitação de suas competências. A emenda define que as Polícias Municipais, de natureza civil, são destinadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, mas podem exercer ações de segurança pública, incluindo policiamento ostensivo e comunitário. Além disso, estabelece que o quadro de servidores será preenchido por concurso público e transformação dos cargos das carreiras das guardas municipais, garantindo os vencimentos e vantagens, inclusive para aposentados. As Polícias Municipais também seriam submetidas ao controle externo pelo Ministério Público.
Emenda nº 19 Dep. Nicoletti	A Emenda nº 19 objetiva alterar o regime previdenciário dos servidores da segurança pública. A emenda propõe alterar o Art. 40 para que o benefício de pensão por morte trate de forma diferenciada a hipótese de falecimento de servidores de segurança (Art. 144-A). Também estabelece regras de transição, permitindo a aposentadoria, independentemente da idade, mediante o cumprimento de um pedágio de 17% sobre o tempo que faltava na data da EC 103/2019, garantindo que os proventos corresponderão à totalidade da remuneração e terão paridade. Por fim, exige que lei complementar regule estabilidade, requisitos, critérios (cálculo e reajuste) e outras condições de aposentadoria e pensão.
Emenda nº 20 Dep. Sanderson	A Emenda nº 20 busca promover alterações na carreira policial federal, focando na estrutura remuneratória e na proteção social, além de prever outras regras previdenciárias. A proposta fixa parâmetros remuneratórios, como o subsídio do último nível de cada cargo não ser inferior a quatro quintos (4/5) do maior subsídio da carreira. No campo social, a emenda propõe a implementação obrigatória de seguro de vida para os integrantes dos órgãos de segurança do art. 144, com cobertura mínima de doze remunerações integrais. Quanto à previdência, propõe regras de transição com um pedágio de 17% sobre o tempo de contribuição restante e idades mínimas reduzidas (50 anos para mulheres e 53 anos para homens), além de buscar a revogação de dispositivos sobre contribuição previdenciária extraordinária
Emenda nº 21 Dep. Maria do Rosário	A Emenda nº 21 tem como foco o enfrentamento à violência contra a mulher. Pretende instituir estratégias institucionais no art. 144 da Constituição Federal. As adições propostas remetem à lei, a criação, a implantação e a manutenção de delegacias de polícia civil especializadas no atendimento à mulher, as quais deverão ser dirigidas por delegadas de carreira. Além disso, a emenda cria e implanta das Patrulhas Maria da Penha, com o objetivo específico de assegurar o cumprimento das medidas protetivas previstas em lei.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

II.1 Atribuição regimental

Fomos designados, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, para emitir parecer sobre o mérito da proposição principal, bem como sobre a admissibilidade e o mérito das emendas que lhe foram apresentadas, cabendo oferecimento de Substitutivo, nos termos do § 4º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), observados os mesmos pressupostos de admissibilidade que condicionam a proposição principal.

II.2 Admissibilidade

Em sua tramitação, a PEC nº 18, de 2025, passou pelo crivo da admissibilidade pela CCJC em 15 de julho de 2025, a partir de parecer exarado por este mesmo Relator. Passamos então a analisar a admissibilidade das emendas apresentadas pelas Sras. e Srs. Deputados. Após detida análise de toda a matéria, concluímos que todas as vinte e uma emendas são admissíveis.

II.3 Mérito

A segurança pública no Brasil passou a enfrentar um cenário em constante transformação, marcado pela atuação de organizações criminosas mais complexas, capilarizadas e tecnologicamente sofisticadas. A sociedade, cada vez mais consciente de seus direitos, tem demandado respostas eficazes, integradas e capazes de restabelecer a autoridade do Estado nos territórios onde o crime avança. É nesse contexto que se insere o debate sobre a PEC 18/2025, que oferece uma **oportunidade inédita de modernizar** a arquitetura institucional da **segurança pública** brasileira. Em lugar de alterações superficiais, como as enviadas no texto do Poder Executivo, **tomamos a decisão política** de promover uma **reorganização estratégica do sistema**, alinhando o que ocorre no País às práticas mais



robustas de enfrentamento à criminalidade observadas em democracias consolidadas, como Itália, Espanha, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, entre outras, de forma a oferecer respostas às profundas transformações do fenômeno criminal, que ocorreram nas últimas décadas.

Em todas essas jurisdições estrangeiras, quando o Estado se viu diante de organizações criminosas extremamente violentas e com elevada capacidade de infiltração institucional, houve a necessidade de **reconfigurar** o desenho constitucional, reforçar a autoridade estatal, redesenhar procedimentos de governança, de execução penal e de política criminal. Entendemos que o nosso país chega, agora, a esse ponto de maturação institucional, respaldado também pela infeliz constatação de que comunidades inteiras sofrem restrições dos seus direitos que são impostas por grupos ilícitos que pretendem substituir o Estado; exploram vulnerabilidades sociais, impõem regras próprias e capturam economias locais, o que nos revela a **urgência da resposta que nos é requerida**.

Nesse contexto, a evolução das facções criminosas e de violentas milícias, instaladas no País, evidencia que o arcabouço normativo erigido em 1988 não consegue mais oferecer resposta à escalada de domínio territorial, financeiro e bélico desses grupos criminosos. Segundo estudo recentemente publicado pela *Cambridge University Press*^{1e2}, cerca de **28,5 milhões de brasileiros, aproximadamente 19 % da população adulta** informaram viver em áreas caracterizadas pela presença de facções ou milícias. Em outras estimativas, esse percentual chega a algo entre **25% e 30% da população nacional, ou seja, de 50 a 61 milhões de pessoas vivem sob distintos regimes de governança ou de influência criminal**, com regras impostas pelos criminosos e em violação sistemática e permanente da autoridade estatal e da garantia de seus direitos. Esse dado revela, de forma contundente, que o crime organizado deixou de ser problema restrito a

¹ Comentário disponível em: <https://cbn.globo.com/programas/cbn-sao-paulo/entrevista/2025/08/22/brasil-lidera-ranking-latino-de-populacao-sob-dominio-de-faccoes-criminosas.ghtml>

² Comentário disponível em: <https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/50-milhoes-de-brasileiros-vivem-em-areas-dominadas-por-faccoes-criminosas/>



algumas regiões e passou a representar elevado risco de falência da soberania do Estado em partes do País.

De igual modo, a descentralização fragmentada do sistema policial, a assimetria econômica e social entre as unidades federadas, a fragilidade da execução penal e a imprevisibilidade no aporte dos recursos necessários à segurança pública **preparam ambientes nos quais o crime organizado consegue prosperar** ao explorar os vazios administrativos, o labirinto de regras processuais e a falta de coordenação no esforço de enfrentamento à criminalidade de alto risco. Nossa proposta busca corrigir esses déficits acumulados e, simultaneamente, explicitar, **pela primeira vez**, que a proteção da sociedade, das **vítimas** e a efetividade da justiça penal constituem **finalidades primordiais** da ação estatal.

Sob o ponto de vista psicológico, ao assegurarmos que o Estado **responda** de modo mais **célere** e **eficaz** às ações da criminalidade violenta e organizada, cria-se uma ambiência de **maior confiança social na lei e na Justiça**, essencial para que o poder público retome espaços hoje dominados pelo medo. Fortalece-se, assim, a percepção de que **o Estado opera em favor de quem cumpre a lei** e garante segurança e liberdade como direitos concretos de toda a população. Essa, que foi a nossa diretriz inicial para a construção da proposta, é sustentada pela percepção de que a população brasileira não tolera mais a **inversão de valores que a transformou em refém de criminosos**.

Seguindo essa orientação, o substitutivo foi estruturado com base em **pilares que organizam, de forma mais compreensível, a política de segurança pública**. É necessário compreender que a Constituição não se desenvolve em ordem linear ou didática: seus dispositivos se entrelaçam e produzem efeitos recíprocos. Medidas sobre atividade policial impactam a execução penal, que se articula com a política criminal e com o financiamento do setor.



Essa opção também se justifica porque, muito embora seja necessário **reconhecer que o Poder Executivo federal deu um passo relevante ao iniciar o debate** com a iniciativa de uma proposta de emenda constitucional sobre o tema, entendemos que **o texto enviado não enfrentou, de forma abrangente, as deficiências estruturais** que hoje permitem a expansão do crime organizado. O projeto original manteve um enfoque **excessivamente centralizador e tímido**, sem fortalecer, plenamente, a capacidade executiva dos estados ou assegurar continuidade orçamentária e coordenação institucional no enfrentamento ao crime. Nosso **substitutivo avança na direção inversa: aposta em descentralização com ordem, na organização federativa articulada e no fortalecimento da atuação junto à população**, valorizando tanto a coordenação nacional, quanto a autonomia dos entes que, efetivamente, executam a segurança pública. A **estratégia de apresentação não é apenas uma escolha didática**, mas revela uma **clara opção política por um modelo de Estado que chega com eficácia onde o crime tenta se apoderar da vida de nossos compatriotas**.

Trata-se de um desenho federativo de alta integração, no qual cada Poder e nível de governo atua de acordo com suas **capacidades e responsabilidades**, mas todos **conectados** por objetivos comuns e com suporte mútuo e contínuo. Esse método explicativo permite ao Parlamento e à sociedade a compreensão de que o substitutivo não soma medidas isoladas, e sim **propõe uma nova arquitetura operacional e constitucional da segurança pública para o Brasil**, em que a necessidade de resposta firme ao crime organizado se traduz em ajustes concretos.

No que diz respeito à premente necessidade de atuação harmônica entre os Poderes, nos últimos anos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a impor, por resolução, profundas mudanças em políticas públicas sensíveis, sem a realização do necessário debate democrático. Tais medidas, por vezes, desencadeiam perversos **efeitos sobre a segurança pública** e sobre o exercício das competências constitucionais de seus órgãos. Essa **silenciosa expansão do poder normativo do CNJ**, que redefine



práticas policiais, rotinas processuais e parâmetros de atuação institucional, exige uma resposta constitucional clara desta Casa. Nosso texto enfrenta essa distorção, com o propósito de restabelecer o equilíbrio entre os Poderes.

No plano fático, os exemplos são eloquentes. A Resolução CNJ nº 213/2015, que trata das **audiências de custódia**, disciplinou a temática com comandos típicos de processo penal, gerando efeitos imediatos sobre rotinas policiais e sobre as decisões de contenção estatal da criminalidade, em clara matéria reservada à lei. Em outra frente, a Resolução CNJ nº 487/2023, sobre a **Política Antimanicomial do Poder Judiciário**, redesenhou os procedimentos de custódia e de tratamento psiquiátrico de pessoas inimputáveis, com **impacto direto na gestão das políticas penais** e na segurança institucional, sem indicar a infraestrutura substitutiva que seria garantida em substituição ao que já existia. Entrando em um dos temas mais polêmicos e complexos do País, a Resolução CNJ nº 412/2021, estabelece diretrizes para o **monitoramento eletrônico de pessoas** que, entre muitas outras determinações, estabelece que a “pessoa monitorada somente poderá ser presa em flagrante delito ou em cumprimento a mandado de prisão a ser efetuado, neste último caso, por instituição de segurança pública com atribuição para tanto”. Na prática, os criminosos em monitoramento acabam por tirar proveito de tal regra, transitando livremente em flagrante descumprimento de suas restrições, sem serem incomodados por todos os demais órgãos de segurança pública que não têm a competência para específica.

Esses casos evidenciam a **reiterada** ultrapassagem **da fronteira entre a regulação administrativa e a criação de normas materiais** de natureza legislativa, com impacto real no funcionamento das polícias, do sistema prisional e em todo aparato de segurança pública. Ao permitir que o Congresso suste tais atos, devolvemos ao processo legislativo o seu papel originário de arbitrar mudanças estruturais, o que reforça o controle democrático e a segurança jurídica que são indispensáveis à proteção da sociedade.



Tratando agora sobre o ambiente social, gostaríamos de introduzir uma análise empírica das mais relevantes sobre a **economia do crime**. Esse trabalho foi publicado pelo pesquisador Pery Shikida³ e as suas conclusões apontam para a urgência do redesenho constitucional segundo as mesmas concepções que temos adotado para o nosso texto.

Ao entrevistar, diretamente, 408 integrantes de facções e grupos criminosos, Shikida identificou, no caso brasileiro, que a decisão de ingressar e permanecer no crime decorre de um cálculo racional em que os benefícios esperados superam, com larga margem, os potenciais custos. A percepção recorrente entre os entrevistados é a de que “**o crime compensa**”, seja pela baixa probabilidade de punição efetiva, seja pelo enfraquecimento da capacidade estatal de interromper ciclos de violência e de desarticular redes ilícitas. Essa conclusão expõe um sistema penal que, aos olhos dos próprios criminosos, praticamente perdeu a capacidade de dissuasão e de afirmação da autoridade do Estado.

Esse diagnóstico empírico dialoga, diretamente, com as nossas soluções. A constatação de que atores ilícitos agem com base em incentivos estruturais, e de que esses incentivos hoje operam a favor do crime, demonstra a necessidade de um novo marco constitucional. É preciso, portanto, **aumentar os custos da atividade criminosa**, reduzir as falhas institucionais e fortalecer a presença estatal nos territórios vulneráveis.

Superada essa necessária observação sobre os ambientes social e institucional em que a PEC se insere, passaremos ao exame dos **pilares** que estruturam as medidas por nós propostas e que lhes conferem **coerência sistêmica**.

O primeiro deles recai sobre o fortalecimento da **política criminal**, ao estabelecer um **regime jurídico especial e mais rigoroso para as organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade**. Sobre

³ SHIKIDA, P. F. A. . Aspectos da economia do crime em unidades prisionais da região metropolitana de São Paulo: elementos teóricos e evidências empíricas. INFORME GEPEC (ONLINE) , v. 28, p. 268-287, 2024.



isso, a inclusão do inciso XLVI-A, no art. 5º da Constituição Federal, representará **um verdadeiro divisor de águas**. O texto reconhece, explicitamente, que certas organizações criminosas, as milícias e grupos paramilitares operam em elevado patamar de agressão ao Estado e à sociedade, com extenso domínio territorial; singular capacidade de corrupção; grande disponibilidade de armamento de natureza militar; extensas redes de suporte econômico; e forte influência sobre comunidades vulneráveis. Tais características justificam um tratamento normativo diferenciado, como já ocorre na Itália com o regime do art. 41-bis⁴ e nos Estados Unidos com o *RICO Act*⁵.

A partir dessa concepção, estabelecemos um recorte para aplicar esse regime: **organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade e crimes cometidos com perversa violência**, o que nos comove a todos quando deles tomamos conhecimento. Isso fazemos ao realizar a previsão de que a nossa legislação infraconstitucional estabeleça medidas mais gravosas, tais como a restrição ou a **vedação de progressão de regime**, a **suspensão de benefícios**, o **tratamento disciplinar** diferenciado e a **expropriação e o confisco ampliado dos bens de origem ilícita**, entre outros. Então, nossa proposta oferece uma base constitucional sólida para impedir que lideranças continuem comandando as suas organizações de dentro dos estabelecimentos penais. Essas medidas enfrentam a leniência e a impunidade que, historicamente, alimentou a expansão das facções. Além disso, a ampliação dos direitos das vítimas à justiça e da sociedade à proteção, prevista nos incisos LXXX e LXXXI do art. 5º, corrige um desequilíbrio estrutural, ao incorporar os fundamentos de direitos humanos estabelecidos no Direito Internacional⁶. Isso aproxima o País de modelos que promovem

⁴ Comentários em: FREITAS, V.P. Aspectos da execução das penas corporais na Itália e no Brasil. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-10/segunda-leitura-aspectos-execucao-penas-corporais-italia-brasil/>

⁵ STOCKHAM, A. J. *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act of 1970*. The Federal Bureau of Investigation: History, Powers, and Controversies of the FBI, 2022.

⁶ Ver Tratado “Princípios e Diretrizes dos Direitos das Vítimas da Criminalidade e do Abuso do Poder” - Assembleia Geral da ONU - anexo à Resolução 40/34 de 29 de novembro de 1985.



garantias individuais, **não somente dos criminosos, mas sobretudo das vítimas e dos inocentes.**

O segundo pilar trata da **modernização e da racionalização do sistema policial e da sua governança.** Com a constitucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (art. 144-A), supera-se a fragmentação operacional que permitia que o crime transitasse entre unidades da Federação com mais facilidade do que o próprio Estado. As diretrizes de **interoperabilidade tecnológica, compartilhamento de informações, forças-tarefa intergovernamentais e regras comuns para o registro de infrações de menor potencial ofensivo** aumentam a eficiência e reduzem a **burocracia** que, não raras vezes, **penaliza somente o cidadão de bem.**

Esse salto qualitativo aproxima o Brasil de modelos como o das *Regional Organised Crime Units*⁷ britânicas, cuja eficácia se baseia na cooperação plena entre diferentes níveis de governo e com a comunidade internacional. Ao fortalecer os conselhos de segurança pública, em todos os níveis federativos, a proposta assegura governança contínua, participação social e controle democrático, pilares que evitam tanto os abusos, quanto às omissões estatais. Além disso, é reconhecido que **a coordenação nacional não significa centralização ou substituição do papel dos estados e dos municípios, mas sim um conjunto normativo que promova a cooperação e que fortaleça a mais ampla atuação policial** e a capacidade do País em agir como um só corpo contra as ameaças presentes em todo território nacional.

Nesse mesmo tema, destaca-se a possibilidade de criação, consolidação e profissionalização de **polícias municipais** e a reorganização das guardas municipais, ambas sujeitas à acreditação, a padrões mínimos nacionais de formação e a controle externo pelo Ministério Público, bem como à atuação de ouvidorias autônomas. Em um país em que mais de 80% da população vive em áreas urbanas, **ampliar a capacidade de resposta local** representa seguir atendendo à população no dia-a-dia do policiamento

⁷ Explicação em: <https://www.rocu.police.uk/>.



comunitário, enquanto outras forças de segurança pública enfrentam a influência exercida pelas facções, milícias e outros grupos que se aproveitaram da ausência do poder público para impor normas ilegais e capturar as economias locais. A proposta delimita, ainda, de forma mais clara, as competências da Polícia Federal para apuração de crimes contra bens, serviços e interesses da União e delitos de repercussão interestadual ou internacional, reforçando seu papel no enfrentamento ao crime organizado. Ademais, confere à Polícia Rodoviária Federal um papel ampliado em operações nos modais de transporte, na proteção de infraestruturas estratégicas e no apoio emergencial aos estados, o que consolida um **modelo de atuação nacional integrada**. Tais ajustes atendem à demanda por um Estado mais presente e assertivo em rotas territoriais críticas, especialmente em áreas de fronteira, hoje exploradas intensamente pelas redes criminosas.

O terceiro pilar de providências recai sobre o **fortalecimento do Sistema de Políticas Penais e da gestão prisional**. Pela primeira vez, a Constituição Federal passa a orientar o estabelecimento de um sistema com definição clara de competências, padrões de disciplina, regras de visitação, uso de tecnologias de segurança e procedimentos de correição. É estabelecido um sistema híbrido entre a gestão e a operação das políticas públicas em matéria de execução penal, cabendo ao órgão gestor aos atos de planejamento e às polícias penais a sua execução. A constitucionalização do Regime Disciplinar Diferenciado e a previsão de **regimes de custódia mais severos para lideranças de organizações criminosas** de alta periculosidade ou lesividade respondem a um dos principais fatores de insegurança pública: o uso dos presídios como centros de comando ou “universidades do crime”. Ao estabelecer rígidos critérios para os seus procedimentos, o sistema prisional deixa de ser fonte de fortalecimento das facções e passa a ser **instrumento efetivo de contenção de redes criminosas**, com o apoio coordenado da União para a superação de assimetrias entre os entes federativos. A implementação plena desse conjunto de medidas permitirá que os



estabelecimentos penais voltem a cumprir a sua função de proteger a sociedade e de interromper o ciclo da criminalidade.

O quarto pilar consolida a **sustentabilidade financeira e a modernização das políticas públicas de segurança e de execução penal**. A proposta amplia o financiamento obrigatório ao prever a destinação gradual de parte das receitas atualmente destinadas ao Fundo Social e da arrecadação proveniente das apostas das popularmente conhecidas como “Bets”. Esses recursos serão destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública e ao Fundo Penitenciário Nacional. Além disso, promovemos a proteção desses recursos para que seja garantida a sua integral aplicação nas finalidades previstas, à semelhança do que já ocorre nas políticas públicas de Saúde e Educação. Impede-se, assim, que **ajustes fiscais anuais interrompam projetos estruturantes** em inteligência, tecnologia, perícia de natureza criminal, qualificação profissional e infraestrutura penitenciária. Trata-se de modelo semelhante ao dos *earmarked funds*⁸ adotados no Canadá e em alguns estados norte-americanos, em que receitas de setores específicos são vinculadas de forma estável às políticas de segurança.

Nosso objetivo, com essas providências, é **retirar dos criminosos parte significativa das bases materiais de suas operações**, afetando a fonte de poder econômico que sustenta a sua capacidade de expansão territorial.

O conjunto desses quatro pilares estabelece, portanto, um **novo modelo constitucional para a segurança pública brasileira**, mais coerente, moderno e integrado. Admite-se que o crime organizado passou a operar com lógica empresarial, transnacional e tecnológica, enquanto o Estado permanecia preso a procedimentos fragmentados e descoordenados. Nossa proposta corrige essa assimetria ao **fortalecer a política criminal, modernizar o sistema policial, reorganizar a execução penal e assegurar financiamento perene**, além de promover o resgate da confiança coletiva na

⁸ Exemplos em: <https://www.passengerprotect-protectiondespassagers.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/dprtmntl-rslts-rprt-2024-25/tp-pt-en.aspx>



ação do Poder Público. O resultado esperado é a **redução da impunidade, a neutralização do poder das facções e a recuperação da presença estatal nos territórios mais vulneráveis.**

Para construirmos a nossa proposta, contamos com a participação de uma multidão de colaboradores aos quais nos referimos na primeira parte deste Parecer. Recebemos diversas sugestões, interagimos com inúmeras autoridades, especialistas, gestores, sindicalistas, representantes dos órgãos operacionais da segurança pública, com a alta administração federal e com o conteúdo das emendas apresentadas. Não menos significativa, foi a nossa interação com a população que é a mais sofrida nesse precário cenário em que nos encontramos.

Alicerçados nessas sólidas contribuições, estamos confiantes em chamar o texto que apresentamos de **nosso**, pois reflete uma gigantesca construção coletiva que excede a pessoa deste Relator, servidor da nação, que foi chamado pelo Presidente desta Casa para caminhar com todas essas pessoas e sintetizar o que o momento político e o desenvolvimento civilizatório de nossa sociedade permitem para a modernização da segurança pública brasileira, nesse momento.

É com entusiasmo que profiro o meu voto por causa da relevância constitucional, institucional e social da matéria e por representar a **promessa concreta de promover segurança e liberdade aos brasileiros nos anos vindouros.**

Aperfeiçoamentos incluídos nesta versão

Após a divulgação do último relatório, aprofundamos a construção política e técnica do texto por meio de intensa interação com as lideranças, com os representantes do Governo Federal. Ainda participamos em diversos seminários e realizamos contato direto e contínuo com operadores da segurança pública que representam a diversidade das atividades dessa área.



Ao aplicarmos essa metodologia, foi possível identificar aspectos que requeriam aperfeiçoamentos indispensáveis para o aumento da segurança jurídica, para dar maior operacionalidade do modelo cooperativo e para reduzir as zonas de ambiguidade interpretativa que poderiam comprometer a aplicação prática de alguns dispositivos.

Entre os ajustes estruturais promovidos, incluímos uma disciplina constitucional mais rigorosa quanto ao tratamento de autores de crimes violentos contra mulheres, crianças e adolescentes, bem como de líderes de organizações criminosas caracterizadas por alta periculosidade e capacidade lesiva. A nova redação estabelece a possibilidade de submissão desses agentes a **regime especial constitucional**, compatível com a gravidade concreta das condutas e com o risco sistêmico que essas perversas pessoas representam para a coletividade.

Nesse contexto, também introduzimos a restrição aos benefícios que poderiam advir da audiência de custódia, quando se tratar de crimes praticados com violência ou grave ameaça contra pessoa ou quando houver indícios consistentes do exercício da chefia de organização criminosa. O regime especial previsto no substitutivo contempla, entre outras medidas, critérios diferenciados de custódia, avaliação estruturada de risco, restrições qualificadas à comunicação externa quando necessária à preservação da ordem pública, regras específicas para progressão de regime nos casos de liderança criminosa e tratamento processual compatível com a complexidade organizacional envolvida. 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.

No mesmo movimento de aperfeiçoamento institucional, tornou-se evidente a necessidade de explicitar salvaguardas destinadas a evitar conflitos interpretativos quanto às competências constitucionalmente estabelecidas para determinadas instituições. Por essa razão, registramos, de



forma expressa, que nos respectivos âmbitos constitucionais, permanecem resguardadas a jurisdição da justiça militar e a atuação da polícia judiciária militar na apuração de delitos de sua competência, prevenindo disputas institucionais e para assegurar a estabilidade ao sistema.

Em relação às futuras polícias municipais, aprofundamos o diálogo com representantes das guardas municipais e ajustamos os dispositivos de elegibilidade dos Municípios e de acreditação das guardas, de modo a conferir equilíbrio à transição para o novo modelo. A convivência entre polícias e guardas municipais exigirá integração progressiva, critérios objetivos e coordenação federativa consistente, evitando soluções abruptas que comprometam a continuidade da prestação desse relevante serviço.

Reforçamos, ainda, a cooperação federativa como eixo estruturante do sistema único de segurança pública, preservando instrumentos de atuação conjunta, interoperabilidade e compartilhamento de informações. Essa arquitetura se orienta pela realidade contemporânea das organizações criminosas que operam em rede, com mobilidade criminal territorial, infiltração econômica e controle de rotas logísticas, o que exige resposta igualmente coordenada e sistêmica.

Aprimoramos também o desenho das competências comuns dos órgãos policiais para explicitar, como atribuição compartilhada, a prevenção e repressão de infrações praticadas por organizações criminosas e estruturas correlatas. Com isso, evitamos leituras compartimentadas que enfraqueceriam a atuação estatal e asseguramos maior coerência normativa ao modelo colaborativo proposto. Adicionalmente, incorporamos disciplina objetiva sobre os órgãos do Sistema Socioeducativo, conferindo maior segurança jurídica à sua atuação e integrando essa dimensão ao enfrentamento estruturado da violência e da reincidência criminal.

No plano das atribuições investigativas, ajustamos a redação para deixar claro que determinadas previsões não operam em prejuízo das competências das polícias estaduais e do Ministério Público, assegurando



harmonia institucional e cooperação efetiva no enfrentamento de fenômenos criminais complexos.

Em relação aos recursos que serão destinados para a segurança pública, após criteriosa análise, alteramos as fontes dos recursos para incluir os valores recuperados, apreendidos, confiscados ou objeto de perdimento definitivo, em razão de exploração ilegal das “Bets”. Além disso, ampliamos a proteção dos recursos ao proibirmos que o Tesouro de cada ente requeira a reversão dos saldos existentes ao caixa correspondente ao final de cada exercício.

Mantemos, assim, o encaminhamento do voto anteriormente proferido, pela aprovação da matéria com os aperfeiçoamentos ora apresentados, por entendermos que refletem o amadurecimento institucional, reforçam a segurança jurídica para as operações e para os operadores e elevam a capacidade de resposta do Estado diante de criminalidade organizada, da violência estrutural e dos riscos concretos à integridade de mulheres, crianças e adolescentes, entre outros públicos incluídos.

Pelas razões anteriormente expostas, submeto aos ilustres pares meu voto pela admissibilidade das emendas apresentadas, com exceção das emendas nºs 4, 8, 11 e 20, na parte em que não foram incorporadas ao substitutivo. No mérito, voto pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 e pela aprovação parcial das EMENDAS nºs 1, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 19, 20 e 21, na forma do SUBSTITUTIVO anexo e pela rejeição das EMENDAS: 2, 5, 7, 10, 12, 14 e 17.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado MENDONÇA FILHO
Relator



SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025

Altera os art. 5º, 15, 22, 23, 24, 40, 49, 84, 103-B, 109, 130-A, 144 e 228, e acrescenta os arts. 91-A, 144-A e 144-B à Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

.....

.

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;

.....
.

LXXX – é assegurada às vítimas de infração penal a tutela judicial efetiva, compreendendo direitos à proteção, à informação, à assistência, ao acesso à justiça e à participação



no processo penal, em especial para as mulheres, na forma da lei;

LXXXI – a pena será imposta e executada com o rigor necessário para a prestação de justiça à vítima, à reparação do dano causado e à proteção da sociedade, enquanto prevenção de novo ilícito;

.....” (NR)

“Art.

15.
.....
.

III-A – prisão provisória, durante o período de recolhimento.

.....” (NR)

“Art.

22.
.....
.

XXII - competência da polícia federal e da polícia rodoviária federal;

.....
.

XXXI – normas gerais da atividade de inteligência.

.....” (NR)



“Art.

23.

.....

.

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.

.....” (NR)

“Art.

24.

.....

.

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.

.....” (NR)



“Art.
40.
.....
.

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, 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, decorrente do exercício da função ou em razão dela.
.....” (NR)

“Art. 49.
.....

V-A – sustar os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, em matéria de segurança pública, direito penal, direito processual penal e direito penitenciário.

.....
X-A – fiscalizar e controlar a atividade de inteligência;
.....” (NR)

“Art.
84.



.....
. XXIX – fixar a Política Nacional de Inteligência.
.....” (NR)

“Art.103-B.
.....
.

§ 4º

I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências, vedada a adoção de quaisquer medidas que atentem contra as competências do Congresso Nacional;

.....” (NR)

“Art.130-A.
.....
.

§ 2º

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências, vedada a adoção de quaisquer medidas que atentem contra as competências do Congresso Nacional;

.....” (NR)



*“SEÇÃO I**DAS DISPOSIÇÕES GERAIS*

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida em regime de cooperação federativa, para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da atuação integrada e descentralizada dos seguintes órgãos:

.....

VII - polícias municipais.

.....

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais:

a) contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, excetuados aqueles sob administração militar, inclusive o meio ambiente, ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas;

b) cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, como aquelas cometidas por organizações criminosas e milícias privadas, sem prejuízo às atribuições das polícias estaduais e do Ministério Público.

.....

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, a exercer o policiamento ostensivo das rodovias,



ferrovias e hidrovias federais, ressalvadas as competências das Forças Armadas.

§ 2º-A O emprego da polícia rodoviária federal poderá ser autorizado ou determinado pela União, nos termos da lei, para:

I – exercer o policiamento ostensivo na proteção de bens, serviços e instalações federais e daqueles de interesse da União, ressalvados aqueles sob administração militar;

II – prestar auxílio aos órgãos de segurança pública estaduais ou distritais, quando requerido por seus Governadores;

III - atuar em cooperação com os demais órgãos integrantes do sistema único de segurança pública em estado de calamidade pública ou em caso de desastres.

.....
§ 5º-A Às polícias penais federal, estaduais e distrital, órgãos de natureza civil, estruturados em carreira, vinculados ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe, a custódia, a ordem e disciplina, e a segurança dos estabelecimentos penais, na forma da lei.

§ 5º-B. Aos órgãos do sistema socioeducativo, dos estados e do Distrito Federal, cabe a segurança e a gestão das unidades socioeducativas.

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis, as polícias penais e os órgãos do sistema socioeducativo estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

.....
.



§ 8º-A Os Municípios poderão constituir polícias municipais, de natureza civil, organizadas em carreira, para a realização de ações de policiamento ostensivo e comunitário, obedecido ao seguinte:

I - será realizada acreditação periódica pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, em conformidade com padronização nacional prevista em lei federal;

II – para a criação da polícia municipal, são elegíveis os Municípios que:

a) demonstrem capacidade financeira, por meio de receita própria, compatível com a manutenção da corporação;

b) demonstrem o cumprimento integral da legislação a que se refere o § 8º deste artigo, na hipótese de já existir guarda municipal;

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

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

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

§ 8º-B As guardas e as polícias municipais estão sujeitas ao controle externo pelo Ministério Público.

.....

§ 11. A União instituirá o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Fundo Penitenciário Nacional, em conformidade com as respectivas políticas de segurança pública e defesa social,



cujos recursos poderão ser distribuídos entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma da lei.

§12. A União repassará aos Estados e ao Distrito Federal, a título de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou instrumento congênere:

I – 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, de que trata o §11; e

II – 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, de que trata o §11, excluindo as despesas de custeio e investimento do órgão executivo da política penitenciária nacional.

§ 13. A apuração da responsabilidade funcional dos profissionais dos órgãos de segurança pública e de defesa social caberá às respectivas corregedorias, dotadas de autonomia para o exercício de suas competências, sem prejuízo do poder disciplinar hierárquico em cada órgão.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que constituírem guardas ou polícias municipais instituirão ouvidorias dotadas de autonomia no exercício de suas competências responsáveis pela promoção da transparência e do controle social, na forma da lei.

§ 15. São competências comuns, na forma da lei, a todos os órgãos de segurança pública:

I – encaminhar, por meio de sistema eletrônico integrado, o registro das infrações penais de menor potencial ofensivo diretamente ao Poder Judiciário, sem prejuízo da prisão em flagrante ou da apuração pela polícia judiciária competente;



II – conduzir à autoridade de polícia judiciária competente a pessoa presa em flagrante delito ou em razão de cumprimento de mandado de prisão;

III – conduzir à autoridade a pessoa em descumprimento de medida cautelar de natureza penal, protetiva, disciplinar, socioeducativa ou em cometimento de falta grave.” (NR)

“SEÇÃO II

DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144-A. Os órgãos de segurança pública articular-se-ão em regime de cooperação federativa, por meio do Sistema Único de Segurança Pública, destinado a assegurar a eficiência da prevenção, da persecução e da execução penal, sendo regido pelas seguintes diretrizes:

I – atuação em força-tarefa intergovernamental ou interinstitucional, admitida a participação do Ministério Público, na forma da lei;

II – interoperabilidade de sistemas;

III – compartilhamento de informações;

IV – atuação articulada e cooperativa entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais, e municipais na produção e no intercâmbio de provas e informações de interesse da prevenção, da investigação ou da instrução criminal, nos termos da lei.

§ 1º Os atos funcionais praticados pelos integrantes de força-tarefa terão validade em todo o território de sua atuação.



§ 2º A lei prevista no § 7º do art. 144 disciplinará a organização e o funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública, estabelecendo, no mínimo:

I – as diretrizes de planejamento pactuado e atuação descentralizada;

II – o registro simplificado de infrações de menor potencial ofensivo;

III – as regras para aquisição de material de natureza militar;

IV – o regime jurídico especial para:

a) o tratamento e compartilhamento de dados, inclusive os sigilosos, assegurada a finalidade pública e a interoperabilidade;

b) a regulação, contratação e desenvolvimento de tecnologias avançadas;

c) a proteção a agentes públicos e colaboradores envolvidos no enfrentamento a organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade, extensivo a seus familiares.

§ 3º A investidura em cargos de segurança pública e inteligência observará requisitos especiais, tais como a pesquisa social e o exame psicológico, nos termos da lei.

§ 4º É dever de todos cooperar, na forma da lei, com procedimentos preventivos e de fiscalização da segurança pública.

§ 5º Os órgãos de segurança pública, previstos nos incisos I a VI, do art. 144, devem prevenir e reprimir as infrações praticadas por organizações criminosas de qualquer natureza, milícias privadas e contra o meio ambiente, na forma da lei.”
(NR)



“SEÇÃO III

DO SISTEMA DE POLÍTICAS PENAIS

Art. 144-B. O Sistema de Políticas Penais é o conjunto de órgãos, instituições e políticas públicas destinadas à custódia, ordem e disciplina, correição, reeducação e à integração social das pessoas apenadas, cabendo ao Poder Executivo de cada ente federativo, por meio da respectiva polícia penal, observado o disposto no § 5º-A do art. 144:

I – alocar e transferir presos por critérios técnicos e legais;

II – exercer as funções de polícia administrativa no âmbito do Sistema de Execução Penal;

III – executar o regime disciplinar interno e a aplicar sanções administrativas;

IV – organizar visitas e atendimento jurídico e escolar;

V – operar tecnologias de segurança. (NR)

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.

Art. 3º Os profissionais de segurança pública ferroviária relacionados através da Portaria nº 76 de 13 de janeiro de 2012 do Ministério da Justiça, publicada no D.O.U de 17/01/2012 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 função atual.



Art. 4º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“Art. 76.
.....

§ 6º A desvinculação de que trata o caput deste artigo não se aplica às receitas destinadas ao fundo criado pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, aos recursos a que se refere o art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, e às receitas destinadas aos fundos a que se refere o §11 do art. 144 da Constituição Federal.”(NR)

“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 de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa, até o limite fixado em lei;

II - os valores recuperados, apreendidos, confiscados ou objeto de perdimento definitivo em razão da exploração ilegal das apostas de quota fixa, inclusive os provenientes de cooperação jurídica internacional; e

III - outras fontes definidas em lei.

§ 1º Regulamento do Poder Executivo determinará a repartição de recursos entre os fundos a que se refere o **caput**.



§ 2º O disposto no inciso I do **caput** entrará em vigor à proporção de um terço ao ano, a partir do exercício de 2026, atingindo a integralidade a partir do exercício de 2028.” (NR)

“Art. 140. É vedada:

I - a imposição de quaisquer limites à execução da programação orçamentária e financeira relativa às fontes vinculadas aos fundos a que se refere o § 11 do art. 144 da Constituição Federal e ao Fundo para o Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal – FUNAPOL, de que trata a Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997, exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes;

II - a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas aos fundos de que trata o inciso I em reservas de contingência de natureza primária ou financeira; e

III - a transposição dos recursos dos fundos a que se refere o inciso I, inclusive equivalentes em âmbito estadual e distrital, para o Tesouro do respectivo ente federativo, ficando o saldo creditado à conta do próprio fundo ao final do exercício.” (NR)

Parágrafo único. O disposto nos incisos I e II do **caput** não se aplica à fonte de receita de que trata o inciso II do art. 139.” (NR)

“Art. 141. Em cada exercício, 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 crédito decorrente do §1º deverá observar a transferência obrigatória prevista no § 12 do art. 144 da Constituição Federal.



§ 2º O disposto no **caput** entrará em vigor à proporção de um terço ao ano, a partir do exercício de 2027, atingindo sua integralidade em 2029.” (NR)

Art. 5º Ficam revogados o inciso III do caput e o § 3º do art. 144 da Constituição.

Art. 6º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado MENDONÇA FILHO

