A PEC DA SEGURANÇA PÚBLICA E A NOVA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Integração federativa, regime penal especial e protagonismo da vítima

Diego Fontes[1]

Resumo

O presente artigo examina o texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, conhecida como PEC da Segurança Pública, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional e pendente de promulgação. A análise é técnica e percorre os dispositivos alterados ou acrescentados à Constituição Federal e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com destaque para o novo inciso XLVI-A do art. 5º, que autoriza um regime jurídico especial para integrantes de organizações criminosas de alta periculosidade e para autores de crimes de alta lesividade; para a incorporação da vítima e das finalidades da pena ao texto constitucional; para a reorganização das competências legislativas e materiais; para a disciplina constitucional da atividade de inteligência; para o redesenho do art. 144, com a criação das polícias municipais e a ampliação das atribuições da Polícia Rodoviária Federal; e para a constitucionalização do Sistema Único de Segurança Pública e do Sistema de Políticas Penais. Sustenta-se que a restrição de direitos prevista no art. 5º encontra fundamento no próprio direito fundamental à segurança e que a reforma, longe de concentrar poderes na União, tem como eixo a integração e a descentralização das ações de segurança pública.

Palavras-chave: segurança pública; emenda constitucional; organizações criminosas; individualização da pena; polícias municipais; Sistema Único de Segurança Pública.

1 Introdução

O Congresso Nacional concluiu a votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025, apresentada pelo Poder Executivo e amplamente modificada durante a tramitação legislativa. O texto aprovado, que aguarda apenas a sessão de promulgação pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 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 (ADCT), além de acrescentar os arts. 144-A e 144-B ao corpo permanente e os arts. 139 e 140 ao ADCT.

[1] Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Gestão de Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Pós-Graduado em Políticas de Segurança Pública e Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência Policial pela Inasis (International Association for Security and Intelligence Studies). Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área XXII (Direito Penal, Direito Processual Penal e Procedimentos Investigatórios Parlamentares).

#INTERNO

Trata-se da mais extensa alteração do capítulo constitucional da segurança pública desde 1988. Até aqui, o art. 144 havia recebido modificações pontuais, a mais relevante delas promovida pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019, que criou as polícias penais. O novo texto vai além: modifica o catálogo de direitos e garantias individuais, redistribui competências, disciplina o financiamento das políticas de segurança e confere assento constitucional a sistemas que, até então, existiam apenas no plano infraconstitucional.

A proposta tem despertado reações intensas, muitas delas marcadas por avaliações de ordem política. O propósito deste artigo é outro. Pretendemos examinar o texto aprovado sob uma perspectiva estritamente técnico-jurídica, apontando os méritos e as fragilidades que nos parecem pertinentes, sem compromisso com qualquer posição ideológica. Registre-se, desde logo, que o texto final resultou de uma construção conjunta entre o Executivo, autor da proposta, e um Parlamento que a alterou substancialmente, o que ajuda a compreender a convivência, no mesmo documento, de dispositivos de endurecimento penal e de dispositivos voltados à integração e à cooperação federativa.

A exposição segue, em linhas gerais, a ordem dos dispositivos da Constituição.

2 O inciso XLVI-A do art. 5º: regime jurídico especial para a criminalidade organizada violenta e para os crimes de alta lesividade

2.1 O texto e seus destinatários

A primeira alteração promovida pela emenda recai sobre o art. 5º, sede dos direitos e garantias individuais. O novo inciso XLVI-A tem a seguinte redação:

> XLVI-A – a lei definirá as atividades ilícitas próprias de organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade, tais como comando ou facção criminosos, organização paramilitar e 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 aos 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: [...]

O dispositivo contém, em primeiro lugar, um mandado dirigido ao legislador ordinário: cabe à lei definir as atividades ilícitas próprias das organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade. Não se trata de qualquer atividade ilícita, e sim daquelas típicas de comandos e facções criminosas, organizações paramilitares e milícias privadas, enumeração que é meramente exemplificativa, como indica a expressão "tais como".

#INTERNO

Esse mandado não depende, necessariamente, da edição de lei nova. A Lei nº 15.358, de 2026, conhecida como Marco Legal de Combate às Organizações Criminosas ou Lei Antifacção, já disciplina a matéria, de modo que o comando constitucional encontra, desde a promulgação, legislação apta a concretizá-lo. Isso não impede que o legislador altere as leis existentes ou edite novos diplomas para tornar mais precisos os contornos traçados pelo novo inciso.

Em segundo lugar, o dispositivo determina que a lei discipline sanções mais gravosas e um regime legal especial aplicáveis aos integrantes e aos líderes dessas organizações, "proporcionais às posições hierárquicas que ocupem". A própria Constituição passa a exigir, portanto, a graduação da resposta penal conforme a posição ocupada na estrutura criminosa. O integrante que não exerce função de comando não pode ser apenado da mesma forma que o líder, cuja sanção deve ser mais severa. Entendemos que essa exigência funciona como uma garantia de que o tratamento mais gravoso deve guardar proporção com o grau de responsabilidade do agente dentro da organização.

Em terceiro lugar, e este ponto merece atenção, o regime especial não se restringe à criminalidade organizada. O texto alcança também "os autores de crimes de alta lesividade, cometidos mediante emprego de violência ou grave ameaça à pessoa". O inciso tem, assim, dois grupos de destinatários: de um lado, os integrantes e líderes das organizações criminosas de alta periculosidade; de outro, os autores de crimes de alta lesividade, ainda que não vinculados a qualquer grupo organizado. O autor de um feminicídio ou de um homicídio qualificado, por exemplo, pode ser alcançado pelo regime especial sem integrar facção ou milícia. A referência aos crimes contra a vida e a dignidade sexual de mulheres, crianças e adolescentes, introduzida pela locução "em especial", tem caráter exemplificativo.

2.2 O conteúdo do regime jurídico especial

As alíneas do inciso XLVI-A indicam o conteúdo mínimo do regime especial. Em linhas gerais, trata-se de um regime em que direitos e garantias individuais clássicos aparecem flexibilizados.

A alínea "a" impõe "a obrigatoriedade de prisão provisória ou definitiva em estabelecimento penal estadual ou federal de segurança máxima ou de natureza especial

#INTERNO

e, se necessário, em regime disciplinar diferenciado". A linguagem é imperativa. A Constituição não faculta ao legislador essa previsão; obriga-o a determinar que a custódia, cautelar ou decorrente de condenação, dos destinatários do regime especial ocorra em estabelecimento de segurança máxima, sem margem para juízo de conveniência e oportunidade do magistrado quanto ao tipo de estabelecimento. O dispositivo exigirá ajustes na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 1984).

A alínea "b" prevê "a restrição ou vedação de concessão de progressão de regime e de liberdade provisória, com ou sem fiança, inclusive em audiência de custódia, e de realização de acordo de não persecução penal, quando cabível, em razão da ocorrência de reiteração delitiva e do perigo de manutenção de sua liberdade". A distinção entre restrição e vedação é relevante: a restrição corresponde a uma redução do direito, ao passo que a vedação significa a sua proibição total. O legislador poderá optar por uma ou outra, conforme a gravidade da hipótese.

Quanto à progressão de regime, a alínea abre espaço para uma discussão que parecia encerrada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se verá adiante. Quanto à liberdade provisória, a cláusula "quando cabível, em razão da ocorrência de reiteração delitiva e do perigo de manutenção de sua liberdade" deve ser lida em harmonia com o caráter excepcional da prisão preventiva, cujos pressupostos continuam definidos no Código de Processo Penal (CPP). Em nossa leitura, o texto não autoriza uma vedação abstrata e automática da liberdade provisória; amplia, isso sim, as hipóteses em que a manutenção da prisão se justifica, vinculando-as à reiteração delitiva e ao perigo concreto decorrente da liberdade do agente.

A mesma lógica se aplica ao Acordo de Não Persecução Penal (art. 28-A do CPP), que também poderá ser objeto de restrição ou de vedação. Vale ressaltar que o CPP já veda o referido acordo nas hipóteses em que o crime é praticado com violência ou grave ameaça, quando o investigado é reincidente ou quando há elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional (exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas), além da proibição quanto aos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmaram o entendimento de que não é cabível o Acordo de Não Persecução

#INTERNO

Penal (ANPP) em crimes de racismo. A partir de agora, as referidas vedações passam a ter guarida constitucional.

A alínea "c" trata da "restrição ou vedação de conversão da pena privativa de liberdade em penas restritivas de direito, de concessão de suspensão condicional da pena e de livramento condicional, quando for o caso, de remição da pena e de concessão de saída temporária". Algumas dessas restrições já são a tônica do sistema. O art. 44, I, do Código Penal impede a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos quando o crime é cometido com violência ou grave ameaça à pessoa. O livramento condicional já é vedado em diversas hipóteses, como a do reincidente específico em crime hediondo ou equiparado ou em tráfico de pessoas (art. 83, V, do Código Penal); a do condenado por exercer o comando, individual ou coletivo, de organização criminosa ultraviolenta estruturada para a prática de crime hediondo ou equiparado; e a do condenado, primário ou reincidente, por crime hediondo ou equiparado com resultado morte (art. 112, VI, "a" e “b”, e VIII, da Lei de Execução Penal). Cabe advertir que a suspensão condicional mencionada no texto é a suspensão condicional da pena, prevista no art. 77 do Código Penal, e não a suspensão condicional do processo, da Lei nº 9.099, de 1995.

A novidade mais expressiva da alínea "c" está na remição da pena. Até aqui, nenhuma norma do ordenamento brasileiro veda a remição: a Lei de Execução Penal a admite qualquer que seja o crime praticado. A partir da emenda, o legislador passa a dispor de autorização constitucional para restringi-la ou proibi-la nos casos de maior gravidade. Quanto à saída temporária, a Lei nº 14.843, de 2024, já havia reduzido drasticamente o instituto, limitando-o à frequência a curso supletivo profissionalizante, de ensino médio ou superior, e vedando-o aos condenados por crime hediondo ou cometido com violência ou grave ameaça contra a pessoa (art. 122, § 2º, da Lei de Execução Penal). A emenda confere a essas restrições o devido embasamento constitucional, permitindo ainda sua ampliação.

A alínea "d" autoriza "a imposição de medidas cautelares de natureza patrimonial", e a alínea "e" prevê "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". O desenho guarda semelhança com o art. 243 da Constituição, que já prevê a expropriação, sem indenização, de propriedades

#INTERNO

em que se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo, bem como o confisco de bens apreendidos em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes, ampliando, portanto, as hipóteses de expropriação determinadas pela Constituição. Os recursos expropriados poderão ser destinados aos fundos de segurança pública, tratados adiante.

A alínea "f" estabelece "a responsabilização civil, penal e administrativa de pessoa jurídica envolvida, sem prejuízo da responsabilidade individual de seus dirigentes". Atualmente, a responsabilidade penal da pessoa jurídica no Brasil está concretizada apenas no âmbito dos crimes ambientais (art. 225, § 3º, da Constituição e Lei nº 9.605, de 1998). O art. 173, § 5º, da Constituição já mencionava a responsabilização da pessoa jurídica por atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular, mas o legislador nunca extraiu dali um modelo de responsabilidade penal. A emenda inaugura nova possibilidade: a responsabilização penal da pessoa jurídica utilizada pela criminalidade organizada violenta ou pelos autores de crimes de alta lesividade, seja para a prática das infrações, seja para a circularização dos recursos delas auferidos. O dispositivo não é autoexecutável. Caberá ao legislador definir as hipóteses de incidência penal diante desse novo desenho constitucional.

Por fim, a alínea "g" contempla "os meios, as ações e os programas para a proteção e compensação ao noticiante de atos ilícitos e aos seus familiares". A Lei nº 9.807, de 1999, já estabelece medidas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, e a Lei nº 13.608, de 2018, já prevê a possibilidade de recompensa ao informante que contribua para a elucidação de crimes. A partir da emenda, a proteção e a recompensa ao noticiante ganham amparo constitucional.

2.3 Constitucionalidade, direito penal do inimigo e individualização da pena

A leitura do inciso XLVI-A revela uma lógica de flexibilização de direitos e garantias individuais em relação a determinados destinatários, os quais, pela gravidade dos crimes praticados ou pela vinculação a estruturas sofisticadas voltadas à prática de crimes de elevada lesividade, passam a receber tratamento diferenciado. Trata-se de lógica inspirada na doutrina do direito penal do inimigo, de Günther Jakobs, que distingue o tratamento dispensado ao cidadão que delinque daquele reservado a quem se afasta de modo duradouro do direito e representa fonte permanente de perigo (JAKOBS; CANCIO MELIÁ, 2007). A aproximação, contudo, é parcial. O novo inciso não retira dos

#INTERNO

destinatários do regime especial a condição de sujeitos de direitos, nem suprime as garantias do devido processo legal. O que se tem é a modulação de institutos penais e processuais penais, sempre mediante lei e com critérios definidos na própria Constituição.

Não por acaso, o dispositivo é o ponto mais criticado da emenda. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, em nota técnica sobre a proposta, sustentou que a inserção de regras penais detalhadas no art. 5º desnatura a sua função de declaração de direitos e que as vedações genéricas ali previstas poderiam violar cláusulas pétreas, em especial a presunção de inocência e a individualização da pena (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2026).

Não compartilhamos dessa conclusão. O art. 60, § 4º, IV, da Constituição impede a deliberação de proposta de emenda "tendente a abolir" os direitos e garantias individuais, o que não equivale a proibir qualquer modificação no seu regime jurídico. Além disso, o novo inciso não pode ser examinado apenas sob a ótica da restrição a certos direitos individuais. Deve-se considerar também a garantia do direito à segurança, igualmente previsto no caput do próprio art. 5º. Nenhum direito fundamental é absoluto, e os direitos fundamentais encontram limites nos próprios direitos fundamentais. O que temos, no inciso XLVI-A, é uma autocontenção, uma autolimitação do sistema de garantias, destinada a resguardar a segurança pública enquanto também direito individual.

O argumento ganha força quando se observa que a restrição não alcança qualquer condenado nem qualquer crime. O regime especial é reservado, de um lado, à criminalidade organizada extremamente violenta e, de outro, aos autores de crimes de alta lesividade cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa. Há critérios específicos, fixados no próprio texto constitucional, e há a exigência de proporcionalidade em relação à posição hierárquica do agente.

O ponto mais sensível é a individualização da pena (art. 5º, XLVI). O Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema em mais de uma oportunidade a propósito da Lei nº 8.072, de 1990, a Lei dos Crimes Hediondos. A redação original da lei impunha o cumprimento da pena em regime integralmente fechado, o que foi declarado inconstitucional no julgamento do HC 82.959/SP, por ofensa à individualização da pena (BRASIL, 2006). O legislador reagiu com a Lei nº 11.464, de 2007, que passou a exigir o regime inicial fechado, e a Corte, no HC 111.840/ES, também afastou essa

#INTERNO

obrigatoriedade, por considerar que a fixação do regime inicial com base apenas na gravidade abstrata do delito ofende o mesmo princípio (BRASIL, 2012).

Com a emenda, a vedação ou a restrição da progressão de regime passa a ter base constitucional expressa, e essa base nos parece legítima. Neste ponto, não vemos inconstitucionalidade na emenda: há restrição, que pode chegar à vedação, de um direito previsto na Constituição para fazer prevalecer outro direito, também individual, que é o direito à segurança. O legislador ordinário poderá, por exemplo, voltar a dispor sobre a proibição da progressão de regime para crimes hediondos e equiparados, de modo que o condenado cumpra a pena integralmente em regime fechado, agora com amparo no texto constitucional.

Restará acompanhar os movimentos legislativos e, sobretudo, a interpretação que o Supremo Tribunal Federal dará ao novo inciso. Em nossa visão, o tema precisa ser enfrentado. Não é mais possível tratar o crime organizado e os autores de crimes altamente lesivos com um rol de direitos e garantias concebido na década de 1980, quando não existia o grau de sofisticação criminosa que hoje se observa e quando os crimes praticados, em regra, eram de menor monta.

3 A vítima e as finalidades da pena

A emenda acrescenta ao art. 5º dois incisos que deslocam o olhar do sistema penal. O primeiro deles dispõe:

> 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, especialmente às mulheres, na forma da lei;

O ordenamento brasileiro sempre se ocupou muito da pessoa do condenado, e com razão, pois a ressocialização, expressão da prevenção especial positiva, é função relevante da pena. A vítima, no entanto, permanecia em posição secundária na persecução penal, com direitos esparsos na legislação processual. A partir do inciso LXXX, ela passa a ocupar papel central, com um feixe de direitos que inclui a proteção, a informação, a assistência, o acesso à justiça e a participação no processo penal, com menção expressa às mulheres.

O segundo dispositivo trata das finalidades da pena:

#INTERNO

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

A rigor, não se trata de funções novas. São funções tradicionais da sanção penal que não estavam explícitas na Constituição e que passam a estar. A prestação de justiça à vítima e a reparação do dano causado expressam o viés retributivo da pena: mostrar à vítima que a justiça foi feita, o que não desfaz o ocorrido, mas representa uma forma de reparação, e, quando possível aferir financeiramente o dano, promover o seu ressarcimento.

A proteção da sociedade, por sua vez, comporta dupla leitura. Há nela uma dimensão de prevenção geral positiva, no sentido de reforçar a confiança da sociedade no Estado e na aplicação da lei penal com justiça, e uma dimensão de prevenção especial negativa, que consiste em isolar o condenado para proteger a coletividade. A cláusula final, "com vistas à prevenção de novo ilícito", reforça essa orientação preventiva.

O inciso LXXXI tem relevância interpretativa evidente. Até aqui, a finalidade ressocializadora da pena era extraída sobretudo do art. 1º da Lei de Execução Penal, que menciona a "harmônica integração social do condenado e do internado". A Constituição passa a explicitar outras finalidades, que deverão ser ponderadas com a ressocialização na interpretação das normas de execução penal.

4 Suspensão dos direitos políticos do preso provisório

O art. 15 da Constituição passa a contar com o inciso III-A, que acrescenta às hipóteses de perda ou suspensão de direitos políticos a "prisão provisória, durante o período de recolhimento". Antes da emenda, a suspensão dos direitos políticos em matéria criminal dependia de condenação transitada em julgado (art. 15, III). Com a alteração, o preso preventivamente, enquanto durar o recolhimento, não poderá votar nem ser votado.

A mudança tem repercussão prática imediata, porque a Justiça Eleitoral vinha instalando seções especiais em estabelecimentos prisionais e em unidades de internação para permitir o voto de presos provisórios. Tais seções perdem o seu fundamento em relação aos presos provisórios. Por se tratar de suspensão vinculada ao período de recolhimento, os direitos políticos são restabelecidos com a soltura, a não ser que haja condenação definitiva enquanto o indivíduo permanece preso provisoriamente.

#INTERNO

5 A reorganização das competências legislativas e materiais

5.1 Competência privativa da União

O art. 22 recebe dois novos incisos. O inciso XXII, em nova redação, atribui à União competência privativa para legislar sobre a "competência da polícia federal e da polícia rodoviária federal". A regra já estava implícita no sistema: sendo a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal instituições da União, somente a União poderia legislar sobre as suas atribuições. A emenda apenas torna explícito o que já existia.

O inciso XXXI, por sua vez, confere à União competência privativa para legislar sobre "normas gerais da atividade de inteligência". Aqui reside uma novidade, porque a Constituição de 1988 não continha uma única palavra sobre a atividade de inteligência.

5.2 Competência comum

O art. 23 passa a prever, como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, "prover os meios necessários à manutenção da segurança pública e da defesa social" (inciso XIII), "instituir os respectivos conselhos de segurança pública e defesa social, órgãos colegiados de caráter permanente e consultivo" (inciso XIV) e "estabelecer as respectivas políticas e planos de segurança pública e defesa social, ouvidos os conselhos de segurança pública" (inciso XV).

Os conselhos de segurança pública e defesa social já estavam previstos na Lei nº 13.675, de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). São órgãos colegiados de natureza consultiva: não executam a política de segurança pública, mas sobre ela se manifestam. A emenda eleva à Constituição a responsabilidade compartilhada de todos os entes pela segurança pública e reconhece a cada um deles a competência para estabelecer as próprias políticas e os próprios planos, desde que ouvidos os respectivos conselhos.

5.3 Competência concorrente

O art. 24 passa a incluir, entre as matérias de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, a "segurança pública e defesa social" (inciso XVII); as "forças-tarefa intergovernamentais e interinstitucionais" (inciso XVIII); a "organização, competências, integração com os demais órgãos de segurança pública, parâmetros básicos de formação e treinamento continuado, garantias, direitos e

#INTERNO

deveres das polícias e das guardas municipais" (inciso XIX); e a "organização, garantias, direitos e deveres dos órgãos do sistema socioeducativo" (inciso XX).

Muitas críticas foram dirigidas à proposta sob o argumento de que ela concentraria poderes nas mãos da União. Discordamos frontalmente. A escolha da competência concorrente, e não da competência privativa da União, para legislar sobre segurança pública já demonstra o contrário. No regime do art. 24, a União estabelece normas gerais e os Estados e o Distrito Federal exercem competência suplementar. O inciso XVIII trata das forças-tarefa, instrumento de integração de esforços que também foi objeto do Marco Legal de Combate às Organizações Criminosas. O inciso XIX, por sua vez, menciona expressamente a integração com os demais órgãos de segurança pública e os parâmetros básicos de formação e treinamento continuado. Esses parâmetros funcionam como uma linha mestra, um conteúdo que não pode faltar na formação dos profissionais de segurança pública, sem prejuízo da autonomia dos Estados e do Distrito Federal para complementá-lo.

Se uma palavra resume a emenda, essa palavra é integração: integração das ações dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União. A União passa a dispor de alguns instrumentos de que hoje não dispõe, mas em medida bastante limitada. O espírito do texto é o da descentralização e da integração.

O inciso XX também merece registro. O sistema socioeducativo, até então ausente do texto constitucional, passa a nele figurar, tanto no art. 24 quanto no art. 144.

5.4 Pensão por morte e invalidez dos profissionais de segurança pública

O § 7º do art. 40, que trata do regime próprio de previdência social, passa a dispor que, observado o § 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 deste artigo, decorrente do exercício da função ou em razão dela".

O § 4º-B do art. 40 alcança, entre outros, os policiais e os agentes penitenciários e socioeducativos. A morte decorrente do exercício da função é aquela ocorrida durante a atividade, como a do policial que patrulha uma rodovia federal ou determinada área do Município; a morte em razão da função é aquela que tem como causa a condição do servidor, como no caso de quem é identificado como agente de segurança e assassinado

#INTERNO

durante a folga. O texto autoriza os entes federativos a tratarem essas hipóteses de forma mais vantajosa.

6 A atividade de inteligência na Constituição

A emenda insere a atividade de inteligência no texto constitucional em três dispositivos. Além da já mencionada competência privativa da União para legislar sobre as suas normas gerais (art. 22, XXXI), o art. 49 passa a atribuir ao Congresso Nacional a competência exclusiva para "fiscalizar e controlar a atividade de inteligência" (inciso X-A), e o art. 84 inclui, entre as competências privativas do Presidente da República, a de "fixar a Política Nacional de Inteligência" (inciso XXIX).

Essas previsões já existiam no plano legal. A Lei nº 9.883, de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), estabelece que o controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência são exercidos pelo Poder Legislativo, função atualmente desempenhada pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional. A mesma lei prevê que a Política Nacional de Inteligência é fixada pelo Presidente da República, após exame e sugestões do órgão de controle externo, cabendo à Abin executá-la e à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo supervisionar a sua execução.

A emenda confere, assim, índole constitucional a um arranjo já consolidado na legislação. Vemos a mudança com bons olhos. A inteligência é atividade de Estado essencial ao assessoramento das decisões em matéria de segurança de Estado e de segurança pública, e a sua presença na Constituição, acompanhada de controle parlamentar expresso, fortalece tanto a sua legitimidade quanto a sua fiscalização. Acrescente-se que o art. 144-A, § 3º, tratado adiante, exige requisitos especiais para a investidura em cargos de inteligência.

7 O Congresso Nacional, o CNJ e o CNMP

O art. 49 recebe ainda o inciso V-A, segundo o qual compete exclusivamente ao Congresso Nacional "sustar os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público que exorbitem do poder regulamentar em

#INTERNO

matéria de segurança pública, de direito penal, de direito processual penal e de direito penitenciário".

Em paralelo, os arts. 103-B, § 4º, I, e 130-A, § 2º, I, passam a prever que o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público podem expedir atos regulamentares ou recomendar providências, mas é "vedada a adoção de quaisquer medidas que atentem contra as competências do Congresso Nacional". Nos dois dispositivos, a alteração se restringe a essa parte final.

O conjunto dessas mudanças traduz uma espécie de reação legislativa, um efeito *backlash*, diante de resoluções do CNJ e do CNMP que, na avaliação do Parlamento, acabaram por legislar em matéria penal, processual penal e de segurança pública, campos reservados à lei. O Congresso deixa claro que é ele quem tem a última palavra. Imagine-se, por exemplo, uma resolução que determinasse a colocação de presos em liberdade sempre que ultrapassada a lotação máxima de um estabelecimento penal. Caso o Congresso Nacional entenda que um ato dessa natureza exorbita do poder regulamentar, poderá sustar a sua eficácia.

O mecanismo não é estranho à Constituição, que já previa, no inciso V do mesmo art. 49, a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. A crítica formulada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão é a de que a medida submeteria a pressão política órgãos com papel relevante na defesa de direitos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2026). A preocupação é legítima, mas o texto aprovado delimita a hipótese: somente atos que exorbitem do poder regulamentar, nas matérias indicadas, podem ser sustados. O exercício regular das competências dos Conselhos permanece fora do alcance da sustação.

8 O redesenho do art. 144

8.1 Cooperação federativa e atuação integrada e descentralizada

O caput do art. 144 passa a dispor que a segurança pública "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 órgãos que enumera. A redação desmente, por si só, a tese da centralização. A Constituição afirma expressamente que a segurança pública se exerce em regime de cooperação federativa,

#INTERNO

de forma integrada e descentralizada. O texto reforça a autonomia dos entes federativos e a coordenação entre eles.

O rol de órgãos sofre duas alterações. O inciso III, que previa a Polícia Ferroviária Federal, é revogado, e acrescenta-se o inciso VII, que inclui as polícias municipais.

8.2 Polícia Federal

O § 1º do art. 144 sofre alteração apenas no inciso I, desdobrado em duas alíneas. Os demais incisos, que tratam da prevenção e repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes, das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e das funções exclusivas de polícia judiciária da União, permanecem inalterados.

A alínea "a" atribui à Polícia Federal a apuração de infrações penais "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, inciso IV, e 52, inciso XIII, desta Constituição".

A expressão "inclusive o meio ambiente", intercalada entre vírgulas, deve ser lida em conjunto com o que a antecede. Cabe à Polícia Federal apurar as infrações ambientais praticadas em detrimento de bens, serviços e interesses da União. Não se trata de atribuir à Polícia Federal a investigação de todo e qualquer crime ambiental. As polícias civis continuam a investigar as infrações penais ambientais que não atinjam a esfera federal, regra que não foi alterada.

A ressalva relativa aos bens, serviços e interesses "sob administração militar" constitui reserva à atribuição investigativa da Polícia Federal. A ressalva final reconhece, pela primeira vez no texto constitucional, a atribuição investigativa das polícias legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Essa atribuição já estava prevista em resoluções das duas Casas, atos normativos com força de lei ordinária, e vinha sendo questionada em razão das investigações de crimes praticados em suas dependências, como o peculato cometido por servidor dessas Casas. Trata-se, a nosso ver, da maior conquista das polícias legislativas desde a sua criação.

A alínea "b" atribui à Polícia Federal a apuração das infrações penais "cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme,

#INTERNO

como aquelas cometidas por organizações criminosas e milícias privadas, sem prejuízo das atribuições das polícias estaduais e do Ministério Público". Foi aqui que se concentrou boa parte das críticas sobre suposta concentração de atribuições na União. A crítica não procede. A hipótese de atuação da Polícia Federal em infrações com repercussão interestadual ou internacional que exijam repressão uniforme já existia e é disciplinada pela Lei nº 10.446, de 2002. Essa atuação nunca foi exclusiva e continua não sendo, tanto que o próprio texto ressalva as atribuições das polícias estaduais e do Ministério Público.

A única inovação consiste na indicação, de forma exemplificativa, das infrações cometidas por organizações criminosas e milícias privadas como espécies de infrações com repercussão interestadual ou internacional que exige repressão uniforme. Em hipótese alguma a emenda afirma que somente a Polícia Federal pode investigar organizações criminosas e milícias privadas. A Polícia Federal também poderá fazê-lo, sem prejuízo da atuação das polícias estaduais e do Ministério Público, e sem prejuízo das polícias municipais na repressão realizada no âmbito do policiamento ostensivo.

8.3 Polícia Rodoviária Federal

A Polícia Rodoviária Federal ganha novas atribuições, todas elas já pertencentes à esfera da União, que foram reorganizadas. A emenda não retira atribuições dos Estados para entregá-las à PRF. Nos termos do novo § 2º, a instituição destina-se a "exercer o policiamento ostensivo das rodovias, ferrovias e hidrovias federais, ressalvadas as competências das Forças Armadas".

O policiamento das ferrovias federais cabia à Polícia Ferroviária Federal, instituição que deixa de existir com a revogação do inciso III e do § 3º do art. 144. O art. 3º da emenda determina que os profissionais de segurança pública ferroviária relacionados na Portaria nº 76, de 13 de janeiro de 2012, do Ministério da Justiça, e os demais que comprovarem vínculo de mesma natureza, serão transferidos para os quadros da PRF, na forma da lei, assegurado o direito de opção pelo cargo ou pela função atual. A PRF absorve, portanto, tanto as atribuições quanto os profissionais vinculados à antiga Polícia Ferroviária Federal.

Somadas as hidrovias federais, a PRF deixa de ser uma polícia meramente rodoviária e torna-se uma verdadeira polícia viária da União, conservando a denominação já consagrada. Convém não confundir hidrovia com polícia marítima: a atribuição da PRF

#INTERNO

recai sobre as vias navegáveis interiores, ao passo que as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras continuam a cargo da Polícia Federal.

O novo § 2º-A prevê hipóteses de emprego da PRF que podem ser autorizadas ou determinadas pela União, nos termos da lei: o policiamento ostensivo na proteção de bens, serviços e instalações federais e daqueles de interesse da União, ressalvados os que estejam sob administração militar (inciso I); o auxílio aos órgãos de segurança pública estaduais ou distritais, quando requerido por seus Governadores (inciso II); e a atuação em cooperação com os demais órgãos do SUSP em estado de calamidade pública ou em caso de desastre (inciso III).

Essas atuações não constituem atribuição ordinária da PRF. Dependem de autorização ou determinação específica, diante de necessidade concreta. Pense-se em grandes manifestações com ameaça de invasão de palácios de governo ou de prédios de ministérios, em rebeliões em presídios e em ataques coordenados por organizações criminosas, ou em situações de desastre e calamidade como as vividas em Brumadinho, em 2019, e no Rio Grande do Sul, em 2024.

Essas funções coincidem, em grande medida, com as que hoje são desempenhadas pela Força Nacional de Segurança Pública, programa de cooperação federativa instituído pela Lei nº 11.473, de 2007, e pelo Decreto nº 5.289, de 2004, e acionado a pedido dos Governadores. A emenda não extingue automaticamente a Força Nacional, mas, em nossa avaliação, abre caminho para a sua extinção, na medida em que confere à PRF, com assento constitucional, exatamente o papel que a Força Nacional exerce.

Há uma consequência prática inevitável: com o efetivo atual, a PRF não terá condições de atender às novas atribuições ordinárias, nas ferrovias e hidrovias federais, e às extraordinárias, previstas no § 2º-A. A ampliação do quadro, mediante criação de cargos por lei e realização de concurso público, será necessária para dar efetividade ao novo desenho constitucional da instituição.

8.4 Polícias penais e sistema socioeducativo

O § 5º-A do art. 144, incluído pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019, recebe nova redação. Antes, o dispositivo atribuía às polícias penais apenas a segurança dos estabelecimentos penais. Agora, às polícias penais federal, estaduais e distrital,

#INTERNO

definidas como "órgãos de natureza civil, estruturados em carreira", cabem "a custódia, a ordem e disciplina e a segurança dos estabelecimentos penais, na forma da lei".

Essas atribuições não são novas, pois já eram exercidas na prática. Ganham, porém, assento constitucional: a custódia dos presos, a manutenção da ordem e da disciplina, que envolve o controle de rebeliões, a imposição de sanções disciplinares e a instauração de procedimentos para apuração de faltas, e a segurança dos estabelecimentos. A natureza civil das polícias penais também passa a constar expressamente do texto.

O novo § 5º-B atribui aos órgãos do sistema socioeducativo dos Estados e do Distrito Federal "a segurança e a gestão das unidades socioeducativas". Esses órgãos já existiam, mas não tinham previsão constitucional. Em consonância, o § 6º passa a incluir os órgãos do sistema socioeducativo estaduais e distrital entre as instituições subordinadas aos Governadores, ao lado das polícias militares, dos corpos de bombeiros militares, das polícias civis e das polícias penais.

8.5 Polícias municipais

A grande novidade do art. 144 é a previsão das polícias municipais, no novo § 8º-A:

> § 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 o seguinte: [...]

Alguns pontos devem ser destacados. Em primeiro lugar, a criação da polícia municipal é uma faculdade do Município, que o fará se quiser e se tiver condições para tanto. Em segundo lugar, as polícias municipais têm natureza civil. Em terceiro lugar, as suas atribuições consistem em ações de policiamento ostensivo e comunitário, isto é, o policiamento dissuasório, voltado a evitar a prática criminosa, no curso do qual é possível efetuar prisões em flagrante. As polícias municipais não têm atribuições investigativas.

Engana-se quem supõe que as guardas municipais deixaram de existir. Elas permanecem previstas no § 8º do art. 144, e as polícias municipais não foram criadas para substituí-las necessariamente. O Município pode manter a guarda municipal e criar, além dela, a polícia municipal, ou pode transformar a guarda em polícia municipal. O limite está no inciso III do § 8º-A, que veda "a coexistência, no âmbito do mesmo Município, de órgão municipal de segurança pública com atribuições sobrepostas". Uma solução possível

#INTERNO

consiste em manter a guarda municipal com atuação restrita à proteção do patrimônio público municipal (bens, serviços e instalações) e atribuir à polícia municipal o policiamento ostensivo e comunitário, sem sobreposição de atribuições.

A disciplina do provimento consta do art. 2º da emenda: o quadro das polícias municipais será preenchido exclusivamente por concurso público e pela transformação dos cargos das carreiras das guardas municipais que já tiverem atendido ao previsto no § 8º-A. Se o Município mantiver a guarda, criará cargos específicos de policial municipal e os proverá por concurso; se optar pela transformação, os cargos das antigas guardas serão transformados em cargos de policiais municipais.

O § 8º-A estabelece um arcabouço mínimo para garantir que as polícias municipais tenham estrutura adequada. O inciso I exige "a acreditação periódica pelo conselho estadual de segurança pública e defesa social, em conformidade com a padronização nacional prevista em lei federal". Os conselhos estaduais, previstos na Lei nº 13.675, de 2018, verificarão se a polícia municipal atende aos critérios técnicos mínimos fixados na lei federal, a ser editada.

O inciso II fixa os requisitos de elegibilidade dos Municípios. Somente poderão criar polícias municipais aqueles que: a) demonstrem capacidade financeira, por meio de receita própria, compatível com a manutenção da corporação; b) demonstrem o cumprimento integral da legislação referida no § 8º, na hipótese de já existir guarda municipal; c) realizem a formação de acordo com os parâmetros nacionais básicos; e d) já tenham realizado a pactuação prevista no inciso I, que assegure a integração das ações de policiamento ostensivo e comunitário.

A exigência de receita própria afasta a criação de polícias municipais custeadas por transferências da União: a manutenção da corporação, com pagamento de remuneração e aquisição de viaturas e armamento, deve caber ao próprio Município. A legislação a que se refere o § 8º é, hoje, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a Lei nº 13.022, de 2014. Os parâmetros nacionais básicos de formação serão definidos pela mesma lei federal que estabelecerá a padronização nacional. A pactuação, por fim, tem o propósito de integrar as ações das polícias municipais com as das polícias militares dos Estados, evitando conflitos e sobreposições.

Questão relevante diz respeito ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a atuação das guardas municipais. No julgamento do RE 608.588/SP (Tema 656 da

#INTERNO

repercussão geral), concluído em fevereiro de 2025, a Corte fixou a tese de que "é constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas guardas municipais, inclusive o policiamento ostensivo comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstas no artigo 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária", com submissão ao controle externo do Ministério Público (BRASIL, 2025).

Em nossa visão, esse entendimento é suplantado pelo novo desenho constitucional. Ele fazia sentido quando não existia a alternativa de uma polícia municipal com atribuição de policiamento. A partir da emenda, a Constituição veda a sobreposição de atribuições entre guardas e polícias municipais, e seria incoerente admitir que a guarda, sem previsão constitucional para tanto, exercesse o mesmo policiamento ostensivo e comunitário reservado à polícia municipal, apenas por força de entendimento jurisprudencial anterior. Além disso, as polícias municipais estarão submetidas a requisitos, acreditação e padronização a que as guardas não estão sujeitas. Admitir que as guardas exerçam as mesmas atribuições sem cumprir tais exigências não seria isonômico em relação aos Municípios que percorreram todo o caminho imposto pelo § 8º-A. O Município que desejar realizar policiamento ostensivo e comunitário deverá, portanto, criar a sua polícia municipal de acordo com os requisitos constitucionais.

O § 8º-B, por fim, submete as guardas e as polícias municipais ao controle externo do Ministério Público, previsão que não constava da Constituição, embora já tivesse sido afirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 656.

8.6 Corregedorias, ouvidorias e competências comuns dos órgãos de segurança pública

O § 13 do art. 144 atribui a apuração da responsabilidade funcional dos profissionais dos órgãos de segurança pública e de defesa social às respectivas corregedorias, "dotadas de autonomia para o exercício de suas competências, sem prejuízo do poder disciplinar hierárquico em cada órgão". O § 14 determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que constituírem guardas ou polícias municipais instituam ouvidorias dotadas de autonomia, responsáveis pela promoção da transparência e do controle social.

O § 15 enumera as competências comuns, na forma da lei, de todos os órgãos de segurança pública. A primeira delas é encaminhar, por meio de sistema eletrônico

#INTERNO

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. Infrações de menor potencial ofensivo são as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima não exceda dois anos (art. 61 da Lei nº 9.099, de 1995).

O dispositivo encerra uma antiga disputa institucional. Durante anos, discutiu-se se a polícia militar e a PRF poderiam lavrar o termo circunstanciado de ocorrência, atribuição reivindicada com exclusividade pelas polícias judiciárias. A partir da emenda, todos os órgãos de segurança pública, inclusive as polícias municipais, podem registrar as infrações de menor potencial ofensivo e encaminhá-las diretamente ao Poder Judiciário.

As demais competências comuns consistem em conduzir à autoridade de polícia judiciária a pessoa presa em flagrante ou em razão de mandado de prisão e em conduzir à autoridade a pessoa que descumpra medida cautelar de natureza penal, protetiva, disciplinar ou socioeducativa, ou que cometa falta grave. A polícia municipal que efetuar uma prisão em flagrante conduzirá o preso ao delegado de polícia civil; a PRF, em caso de crime de competência federal, ao delegado de Polícia Federal. A referência às medidas protetivas alcança, por exemplo, o descumprimento de medidas protetivas de urgência.

9 A constitucionalização do Sistema Único de Segurança Pública

O SUSP foi instituído pela Lei nº 13.675, de 2018, e até então não tinha previsão constitucional. O novo art. 144-A, que inaugura a Seção II do capítulo da segurança pública, dispõe que 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".

As diretrizes do sistema confirmam a lógica de integração: a atuação em força-tarefa intergovernamental ou interinstitucional, admitida a participação do Ministério Público; a interoperabilidade de sistemas, isto é, a possibilidade de comunicação entre diferentes bases de dados; o compartilhamento de informações; e a atuação articulada e cooperativa entre instituições federais, distritais, estaduais e municipais na produção e no intercâmbio de provas e de informações. O § 1º acrescenta que os atos funcionais praticados pelos integrantes de força-tarefa terão validade em todo o território de sua atuação.

#INTERNO

Mais uma vez, não há no texto qualquer transferência de competências dos Estados e do Distrito Federal para a União. O que há é descentralização acompanhada de mecanismos de cooperação.

O § 2º remete à lei prevista no § 7º do art. 144 a disciplina da organização e do funcionamento do SUSP. Essa lei é, atualmente, a Lei nº 13.675, de 2018, e a Constituição, ao não mencionar o número do diploma, preserva a liberdade do legislador para alterá-lo ou substituí-lo. O conteúdo mínimo dessa lei inclui as diretrizes de planejamento pactuado e de atuação descentralizada; o registro simplificado de infrações de menor potencial ofensivo; as regras para aquisição de material de natureza militar; e um regime jurídico especial para o tratamento e o compartilhamento de dados, inclusive sigilosos, para a regulação, a contratação e o desenvolvimento de tecnologias avançadas e para a proteção de agentes públicos e colaboradores envolvidos no enfrentamento de organizações criminosas de alta periculosidade ou lesividade, extensiva a seus familiares.

O § 3º determina que a investidura em cargos de segurança pública e de inteligência observará requisitos especiais, "tais como a pesquisa social e o exame psicológico, nos termos da lei". A investigação social e o exame psicológico sempre foram objeto de intensa litigiosidade nos concursos públicos. A partir da emenda, tais exigências passam a ter amparo constitucional expresso, permanecendo a necessidade de previsão em lei.

O § 4º estabelece que "é dever de todos cooperar, na forma da lei, com procedimentos preventivos e de fiscalização da segurança pública". O cidadão abordado pela PRF, pela polícia militar ou pela polícia municipal tem o dever constitucional de cooperar com o procedimento. O § 5º, por sua vez, impõe aos órgãos dos incisos I a VI do art. 144 o dever de prevenir e reprimir as infrações praticadas por organizações criminosas de qualquer natureza ou por milícias privadas, e as infrações contra o meio ambiente, na forma da lei.

10 O Sistema de Políticas Penais

O art. 144-A é seguido pelo art. 144-B, que inaugura a Seção III e institui o Sistema de Políticas Penais, definido como "o conjunto de órgãos, instituições e políticas públicas destinadas à custódia, à ordem e à disciplina, à correição, à reeducação e à integração social das pessoas apenadas". Cabe ao Poder Executivo de cada ente federativo,

#INTERNO

por meio da respectiva polícia penal, alocar e transferir presos por critérios técnicos e legais, exercer as funções de polícia administrativa no âmbito do sistema de execução penal, executar o regime disciplinar interno e aplicar sanções administrativas, organizar visitas e o atendimento jurídico e escolar e operar tecnologias de segurança.

Consideramos importantíssimo que a Constituição reconheça a necessidade de um sistema específico para as políticas penais e penitenciárias. Um dos grandes gargalos da segurança pública brasileira é o sistema penitenciário, cuja falência foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal ao declarar o estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 (BRASIL, 2023). A criação de um sistema próprio, com atribuições definidas para as polícias penais, não resolve o problema por si só, mas fornece uma base institucional para enfrentá-lo.

11 O financiamento das políticas de segurança pública

O § 11 do art. 144 determina que a União institua o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), cujos recursos poderão ser distribuídos entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive para operações de garantia da lei e da ordem, na forma da lei.

A inovação de maior impacto está no § 12. A União repassará aos Estados e ao Distrito Federal, a título de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou instrumento congênere, 50% dos recursos do FNSP e 50% dos recursos do Funpen, neste último caso excluídas as despesas de custeio e de investimento do órgão executivo da política penitenciária nacional, função hoje exercida pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), denominação atual do antigo Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Trata-se de conquista expressiva dos Estados e do Distrito Federal. Até aqui, o repasse desses recursos dependia de convênios e do cumprimento de condicionantes fixadas pela União, como a alimentação de bases de dados nacionais. A partir da emenda, metade dos recursos de cada fundo será transferida obrigatoriamente, sem exigência de contrapartida e sem necessidade de convênio.

As alterações no ADCT complementam esse quadro. O art. 76, § 6º, exclui da Desvinculação de Receitas da União as receitas destinadas aos fundos do § 11 do art. 144. O novo art. 139 veda a imposição de limites à execução orçamentária e financeira das

#INTERNO

fontes vinculadas a esses fundos e ao Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol), salvo frustração de arrecadação, bem como a alocação desses valores em reserva de contingência e a sua transposição para o Tesouro do respectivo ente. O art. 140, por sua vez, destina aos fundos de segurança pública 10% do superávit financeiro do Fundo Social de que trata a Lei nº 12.351, de 2010[2], aplicando-se a esse montante a transferência obrigatória do § 12, com implementação gradual de um terço ao ano a partir do exercício de 2027, até atingir a integralidade em 2029.

O conjunto dessas regras busca proteger os recursos da segurança pública contra contingenciamentos e conferir previsibilidade ao financiamento das políticas estaduais e distritais. São regras que fortalecem a capacidade financeira dos Estados e do Distrito Federal.

12 Considerações finais

A PEC da Segurança Pública promove a mais ampla reformulação do tratamento constitucional da matéria desde 1988. O texto aprovado combina duas linhas que, à primeira vista, poderiam parecer desconexas: de um lado, o endurecimento da resposta penal à criminalidade organizada violenta e aos crimes de alta lesividade, acompanhado da valorização da vítima e da explicitação das finalidades da pena; de outro, a reorganização federativa da segurança pública, orientada pela cooperação, pela integração e pela previsão de fontes de financiamento.

Quanto à primeira linha, sustentamos que o inciso XLVI-A do art. 5º não padece de inconstitucionalidade. A restrição de direitos que ele autoriza encontra fundamento no direito fundamental à segurança, está sujeita a critérios fixados na própria Constituição e não alcança indistintamente qualquer condenado. A base constitucional conferida à restrição ou à vedação da progressão de regime, da remição e da saída temporária tende a reabrir o debate sobre a individualização da pena, e caberá ao Supremo Tribunal Federal definir os contornos desse novo regime.

Quanto à segunda, discordamos das leituras que enxergam na emenda uma concentração de poderes na União. A competência legislativa sobre segurança pública é concorrente, o caput do art. 144 consagra a atuação integrada e descentralizada, as

[2] Formado por receitas da União advindas da exploração de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção no pré-sal (incluindo participações especiais e bônus de assinatura).

#INTERNO

atribuições da Polícia Federal em matéria de organizações criminosas permanecem não exclusivas, as novas atribuições da PRF já pertenciam à esfera federal e os Estados e o Distrito Federal passam a receber, obrigatoriamente, metade dos recursos dos fundos nacionais.

Muitos dos dispositivos analisados dependem de regulamentação. A padronização nacional das polícias municipais, a disciplina da responsabilidade penal da pessoa jurídica, os contornos do regime especial previsto no art. 5º e a reorganização da PRF exigirão a atuação do legislador ordinário. A efetividade da reforma dependerá, em grande medida, da qualidade dessa legislação e da interpretação que dela fizerem os tribunais.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026].

BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025. 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 e 140 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Texto aprovado para promulgação. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Habeas Corpus 82.959/SP. Relator: Min. Marco Aurélio, 23 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Habeas Corpus 111.840/ES. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 608.588/SP. Tema 656 da repercussão geral, 20 fev. 2025.

JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. Direito penal do inimigo: noções e críticas. Tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Nota técnica sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2025 (PEC da Segurança Pública). Brasília, DF: MPF, 2026.

#INTERNO