



**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA
DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2025 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.

EMENDA Nº - /2025

**Dê-se a seguinte redação à Proposta de Emenda à Constituição nº 18 de
2025:**

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º
do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto
Constitucional:

Art. 1º Esta Emenda à Constituição altera os art. 12, art. 21, art. 22, art. 23, art.
24, art. 40, art. 91-A, art. 109, art. 144 e art. 167 da Constituição, para dispor
sobre organização, direitos e e competências da União, dos Estados, do
Distrito Federal e dos Municípios relativas à segurança pública.

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 12.....

.....

VIII - das carreiras de inteligência da União;

IX - de Procurador Geral da República;

X - de Advogado Geral da União.

.....



Art. 22.....
.....

XXII – organização, garantias, direitos e deveres da polícia federal, da polícia rodoviária federal; da polícia ferroviária federal e da polícia penal federal;

.....
XXXII – normas gerais da atividade de Inteligência e competência da Agência Brasileira de Inteligência.

.....
Art. 23.....
.....

XIII - prover os meios necessários à manutenção da segurança pública e da defesa social, com dotação orçamentária própria, por meio de fundo constitucional de cada ente federado com orçamento vinculado;

XIV – estabelecer e implantar a política de segurança pública e defesa social, observados os limites legais e constitucionais dos órgãos do artigo 144.

Art. 24.....
.....

XVII - segurança pública e defesa social, respeitados os limites legais e constitucionais dos órgãos do artigo 144.

.....
Art. 40.....
.....

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade, tempo de contribuição e benefícios diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo, de agente socioeducativo, de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do *caput* do art. 51, o inciso XIII do *caput* do art. 52, dos servidores públicos do art. 144, e dos cargos e carreiras da Agência Brasileira de Inteligência.

.....
§ 7º Os proventos por invalidez e o benefício de pensão por morte serão concedidos nos termos de lei do respectivo ente federativo, e constituirão da remuneração integral dos servidores de que trata o § 4º-B quando decorrentes do exercício da função ou em razão dela.

.....
A redação da Seção V do Capítulo II do Título IV da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração:



Seção V – Do Conselho da República, do Conselho de Defesa Nacional e do Sistema Brasileiro de Inteligência

Fica acrescida a Subseção III à Seção V do Capítulo II do Título IV da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“Subseção III – Do Sistema Brasileiro de Inteligência

Art. 91-A. O Sistema Brasileiro de Inteligência integrará as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do País e abrangerá o conjunto de órgãos e entidades que desenvolvem, de forma integrada e cooperativa, ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência e Contrainteligência, respeitados os limites legais e constitucionais de cada órgão integrante, bem como dos entes federados.

§ 1º Compete à Agência Brasileira de Inteligência, órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, vinculado à Presidência da República, exercer a atividade de Inteligência de Estado, destinada ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição para a consecução dos objetivos estratégicos do Estado e defesa da soberania nacional, das instituições democráticas e da ordem constitucional.

§ 2º A lei determinará os casos em que o emprego de técnicas e meios sigilosos pela Agência Brasileira de Inteligência serão submetidos à prévia autorização judicial.

§ 3º A fiscalização das atividades de Inteligência será exercida pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, na forma do regimento comum.

.....
Art. 109.....
.....

XII – os pedidos de autorização da Agência Brasileira de Inteligência para emprego de técnicas e meios sigilosos, conforme hipóteses estabelecidas em lei.
.....

Art. 144. A segurança pública, atividade exclusiva de Estado, dever da União, Estados, Distrito Federal e municípios, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, do regime democrático e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos, instituídos por lei, estruturados em carreiras, providos por concurso público de provas e títulos:
.....

VII – guarda municipal;



.....

§ 6º A polícia militar, o corpo de bombeiro militar, juntamente com a polícia civil, a polícia penal dos estados e distrital subordinam-se diretamente aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios, salvo em situações excepcionais de mobilização ou convocação nacional;

.....

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas, prioritariamente, à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo ainda, nos termos de lei complementar estadual, colaborar na execução de policiamento ostensivo, nos limites do respetivo município, quando e conforme convênio firmado com o Estado membro, respeitadas as atribuições constitucionais dos demais órgãos de segurança pública no planejamento, coordenação e execução de suas atividades.

§ 9º A remuneração dos agentes públicos integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39, assegurado piso nacional a ser fixado em lei federal, podendo os estados fixarem piso acima do nacional, sendo o teto remuneratório o do Supremo Tribunal Federal, obedecido o art. 37, XI; bem como um escalonamento vertical mínimo e máximo da remuneração entre os cargos.

.....

§ 11. Lei Complementar estabelecerá a organização e a atribuição do Conselho Nacional de Segurança Pública, órgão de controle externo da atividade, com representação descentralizada nos estados e no distrito federal, integrado pela representação nacional majoritária dos órgãos de segurança pública e das entidades representativas da categoria, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, e de dois cidadãos, um indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal;

§ 12. Lei complementar específica estabelecerá os requisitos e critérios próprios para a concessão de aposentadoria e pensão dos servidores públicos de que trata este artigo, e dos órgãos de que tratam o inciso IV do *caput* do art. 51 e o inciso XIII do *caput* do art. 52.

§ 13. Lei complementar instituirá o fundo nacional de segurança pública, destinado à aquisição de equipamentos, de instalações e do piso nacional; fixando percentual de receita e arrecadação dos entes federados, bem como decorrentes de atividades econômicas, das



condenações criminais, da apreensão de produtos e valores decorrentes da atividade criminal, da exploração do pré-sal e dos jogos e loterias, dentre outras.

§ 14. O direito de greve previsto no art. 9º, observará o previsto na lei para as atividades essenciais, sendo vedado a participação do movimento paredista ou manifestações reivindicatórias armado, cabendo ao Poder Judiciário do respectivo ente federado a constituição de núcleos permanentes de mediação e conciliação de conflitos coletivos envolvendo os direitos e deveres dos integrantes das carreiras do art. 144.

§ 15. As atividades dos agentes públicos deste artigo é considerada atividade jurídica, técnico-científica e essencial à justiça para todos os efeitos legais.

§ 16. Poderá ser instituída força tarefa como uma unidade operacional, temporária ou permanente, constituída para o exercício articulado das competências dos órgãos envolvidos no enfrentamento do crime organizado nacional e transnacional, mediante coordenação a ser designada conforme esfera situacional e respeitado os limites legais e constitucionais das autoridades e órgãos envolvidos, em regime de cooperação e sem subordinação hierárquica.

.....
Art. 167.....
.....

V - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, segurança pública, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Art. 3º O preenchimento dos quadros da polícia ferroviária federal será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e pela transformação dos cargos da polícia ferroviária federal e dos 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, de janeiro de 2012, e os demais que provarem os seus vínculos.



Parágrafo Primeiro. O aproveitamento dos profissionais de segurança pública ferroviária nos quadros da polícia ferroviária federal, se dará observados os critérios de antiguidade, capacitação técnica, conduta funcional, bem como os demais requisitos legais.

Art. 4º Enquanto não for editada a lei complementar a que se refere o art. 144, § 12, com a redação dada por esta Emenda à Constituição, aplica-se a Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985.

Art. 5º Revoga-se:

a) inciso VII, do art. 129;

Art. 6º Esta Emenda entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A distribuição de competências na área da segurança pública respeita o modelo de federalismo cooperativo adotado pelo Brasil. Assim, a centralização excessiva ou a atuação unilateral de um ente pode gerar conflitos quanto à legalidade de determinadas ações.

Além disso, os Estados e o Distrito Federal têm papel essencial, não só de ordem material, mas também estratégica e legislativa, nas questões de segurança pública, sendo protagonistas nesta atuação.

A dimensão continental da República Federativa do Brasil justifica e legitima tal protagonismo, em conjunto com as Forças Federais e Municipais. Portanto, de forma prevalente, as forças policiais são distribuídas por Estados para melhor mobilização do efetivo e resposta mais eficiente e eficaz à criminalidade em cada localidade, em especial ao crime organizado.

A maior parte dos delitos é de competência das Justiças Comuns Estaduais, tendo na persecução criminal a atuação dos Ministérios Públicos dos Estados, razão pela qual, pelo próprio princípio da simetria, a atividade policial, seja civil ou militar, é desenvolvida por órgãos estaduais.

Nesse contexto, em âmbito estadual, os recursos humanos e meios materiais são aproveitados da melhor maneira possível, visando à eficiência, à efetividade, à eficácia e, conseqüentemente, à qualidade dos serviços. Esse equilíbrio conduz para uma relação positiva entre o recebimento das demandas, sua correta priorização e o seu adequado tempo de resposta, obtido com a aplicação lógica dos meios, mediante sua distribuição.

As normas constitucionais impõem o pacto federativo e a importância das descrições e das divisões exatas das competências material e legislativa da União, dos Estados e Distrito Federal.

Do ponto de vista econômico, a União, até pelas próprias dimensões continentais do país, possui dificuldades de atuar nas faixas de



fronteiras, por onde adentram armas, drogas e outros objetos ilícitos, mormente do crime organizado, razão pela qual é imprescindível a mobilização estatal para enfrentar a questão.

Desse modo, o afastamento do modelo integrado e que não observe a dimensão continental do Brasil, pode levar à perda da autonomia dos Estados, especialmente na definição de estratégias e alocação de recursos, ao desconhecimento da realidade local, prejudicando a eficácia do combate à criminalidade, e ao aumento da burocracia e diminuição da agilidade no atendimento e na resposta estatal.

O sistema de segurança pública atual necessita ser aprimorado, observando-se as realidades nacionais e regionais. É evidente que as guardas municipais precisam participar de todo esse sistema, a fim de que possam ter maior eficiência e eficácia no âmbito de suas atribuições constitucionais. É sábio que a macrocriminalidade, hodiernamente enfrentada pelas forças federais e estaduais, se vale do microcriminoso, o qual é responsável pela execução das condutas delituosas que abastecem os cofres do crime organizado.

Essa microcriminalidade tem atuação constante em locais públicos municipais, em especial escolas, parques, praças, unidades de saúde e outras localidades, voltada para o cometimento de inúmeros delitos, tais como roubos, furtos e tráfico de drogas, que dão suporte econômico às organizações criminosas.

A normatização processual penal vigente permite, com fulcro no artigo 301 do Código de Processo Penal, que as guardas municipais efetuem prisões em flagrantes realizadas no exercício de suas atribuições legais, razão pela qual a atividade de patrulhamento (e não de policiamento) permitirá, além da ostensividade, várias prisões em situação flagrancial efetuadas pelas guardas. O mesmo se aplica para a realização de atividades comunitárias, porquanto, nesses locais públicos, tal atividade poderá colaborar na redução de indicadores criminais em face da aproximação dos guardas municipais com a população.

Não se pode confundir, tecnicamente, os conceitos de policiamento com o de patrulhamento. Policiamento trata-se de um conceito mais amplo, no qual se insere a atividade de patrulhamento (rondas ostensivas). Já por meio do policiamento também é possível a realização de abordagens e buscas pessoais em pessoas em atitude suspeita ou que estão na iminência do cometimento de ações delituosas.

É essencial a integração de todas as forças de segurança pública, adequando as suas atribuições à dimensão continental do Brasil, destacando a forma federativa da República brasileira, que impõe que o sistema de segurança pública seja priorizado nos Estados, tal qual já ocorre com a Justiça, com o Ministério Público e com a Defensoria, de forma a ressaltar a importância da mobilização nas diversas ações e atividades.

Ainda no âmbito estatal, convém destacar as atividades de polícia judiciária, afetas às Polícias Cíveis nas hipóteses de infrações penais comuns, nos termos do art. 144, § 4º, não podendo se olvidar das atribuições das Polícias Militares no que se refere às funções de polícia judiciária militar quanto



aos crimes militares, consoante ao previsto no art. 144, § 4º, “in fine”, c/c o art. 9º e seus incisos do Código Penal Militar.

Assim, o Município, de forma isolada, não possui poder de mobilização suficiente para combater, de forma sistêmica, o crime organizado, em localidade diversa a de sua atuação, sendo notório que as organizações criminosas possuem fronteiras além dos Municípios.

Dessa forma, a participação integrada de todos, seja o Município combatendo os ilícitos a eles afetos, seja os Estados enfrentando a micro e a macrocriminalidade em face do seu poder de mobilização, seja a União combatendo a macrocriminalidade de uma forma global, levará, após esse aprimoramento, a resultados bem mais eficientes e eficazes.

Outras questões aqui, no âmbito da União, notadamente a constitucionalização da atividade inteligência, trazida no texto original somente à PRF. Esse tema tem registrado inúmeras crises, desde que o Constituinte optou por não tratar da atividade inteligência por questões do então passado recente, hoje superado. Parte dessas crises deve-se por não se ter tratamento constitucional adequado, o que propomos, inclusive fixando a competência da Justiça federal nos casos da União, pois, não estando na Constituição, a competência residual é dos estados, um contrassenso inadequado.

Por fim, questões pontuais de manutenção do nome histórico da Polícia Rodoviária Federal e adoção de tratamento adequado a esse órgão permanente e seus integrantes, completamente esquecidos.

Sala da Comissão, em 9 de setembro de 2025

Deputado ALBERTO FRAGA

