

A (DES)ARTICULAÇÃO FEDERATIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA PEC 18/2025 DIANTE DA DINÂMICA TRANSFRONTEIRIÇA DO CRIME ORGANIZADO

THE (DIS)ARTICULATION OF PUBLIC SECURITY WITHIN BRAZILIAN FEDERALISM:
AN ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT PROPOSAL NO. 18/2025 IN LIGHT
OF THE TRANSNATIONAL DYNAMICS OF ORGANIZED CRIME

Jefferson Venâncio de Oliveira Cabral¹
Gustavo Santana do Nascimento²

RESUMO: A pesquisa problematiza em que medida a proposta de gestão unificada da segurança pública prevista na PEC nº 18/2025 pode superar a desarticulação federativa diante da expansão do crime organizado transnacional. Parte-se da hipótese de que, embora a PEC represente avanço institucional ao fortalecer a integração entre União, estados e municípios, sua efetividade depende de fatores como financiamento adequado, governança cooperativa e fortalecimento institucional. O objetivo geral consiste em analisar criticamente a proposta de unificação e padronização da segurança pública frente às novas dinâmicas do crime organizado contemporâneo. Como objetivos específicos, busca-se examinar a evolução da criminalidade organizada e sua estrutura transfronteiriça, estudar a proposta de gestão unificada da segurança pública no âmbito da referida PEC e avaliar os limites e potencialidades da integração federativa no enfrentamento ao crime. A pesquisa adotou a natureza qualitativa e caráter exploratório, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental de legislações, propostas normativas e dados institucionais entre os anos de 2017 e 2025. Dessa forma, pretende-se contribuir para uma análise crítica sobre os limites e potencialidades da integração federativa na segurança pública brasileira. Conclui-se que a PEC nº 18/2025 representa importante avanço na busca por maior integração da segurança pública brasileira, especialmente no enfrentamento ao crime organizado transnacional.

Palavras-chave: Proposta de Emenda à Constituição (PEC 18/2025). Federalismo. Segurança Pública. Crime Organizado.

¹Aluno no curso de Direito.

²Professor, Mestre e Doutor - (Doutorando em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (UNIR). Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Pós-graduado em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra/PT (IBCCRIM/IDPEE). Professor de Processo Penal da Faculdade Católica de Rondônia (FCR). Advogado criminalista. Porto Velho/RO).

ABSTRACT: This research examines the extent to which the unified public security management model proposed in Constitutional Amendment Proposal (PEC) No. 18/2025 can overcome the lack of coordination among federal entities in the face of the expansion of transnational organized crime. The study is based on the hypothesis that, although the PEC represents an institutional advancement by strengthening integration among the federal government, states, and municipalities, its effectiveness depends on factors such as adequate funding, cooperative governance, and institutional strengthening. The general objective is to critically analyze the proposal for the unification and standardization of public security in light of the new dynamics of contemporary organized crime. The specific objectives are to examine the evolution of organized crime and its transnational structure, to study the proposal for unified public security management within the scope of the aforementioned PEC, and to assess the limits and potential of federal integration in combating crime. The research adopted a qualitative and exploratory approach, based on a bibliographic review and documentary analysis of legislation, normative proposals, and institutional data produced between 2017 and 2025. Therefore, the study seeks to contribute to a critical analysis of the limits and potential of federal integration in Brazilian public security. It is concluded that PEC No. 18/2025 represents an important step toward greater integration of Brazilian public security, particularly in addressing transnational organized crime.

Keywords: Constitutional Amendment Proposal (PEC No. 18/2025). Federalism. Public Security. Organized Crime.

INTRODUÇÃO

A expansão do crime organizado transnacional tem imposto desafios cada vez maiores à segurança pública brasileira, exigindo ações coordenadas entre os diferentes entes federativos. A PEC nº 18/2025 surge como uma proposta de fortalecimento da integração e padronização das políticas de segurança pública no país. A medida busca aprimorar a cooperação institucional e a eficiência das ações estatais no combate às organizações criminosas. Assim, emerge a Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2025, que busca instituir um modelo de gestão unificada e padronizada da segurança pública no país.

A pesquisa trouxe um questionamento: Em que medida a proposta de gestão unificada e padronizada da segurança pública prevista na PEC 18/2025 é capaz de superar a desarticulação federativa entre União, estados e municípios diante da dinâmica transfronteiriça do crime organizado contemporâneo?

Parte-se da hipótese de que a PEC nº 18/2025 constitui um relevante avanço institucional ao promover a constitucionalização de diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e fortalecer a integração entre os entes federativos. Contudo, sua aprovação, isoladamente, não é suficiente para superar os problemas históricos de desarticulação da

segurança pública brasileira. Presume-se que a efetividade das mudanças propostas depende da existência de condições complementares, como o fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos de segurança, a garantia de financiamento adequado e contínuo e a implementação de mecanismos eficientes de governança cooperativa entre União, estados e municípios.

Diante disso, o objetivo geral deste trabalho é analisar criticamente a proposta de unificação e padronização da segurança pública prevista na PEC 18/2025, à luz da expansão do crime organizado transnacional. Para alcançar tal finalidade, estabelecem-se como objetivos específicos examinar a evolução da criminalidade organizada e sua estrutura transfronteiriça, estudar a proposta de gestão unificada da segurança pública no âmbito da referida PEC e avaliar os limites e potencialidades da integração federativa no enfrentamento ao crime.

No que se refere à estrutura do trabalho, o Capítulo 1 dedica-se à análise da PEC 18/2025 como resposta à crescente complexidade do crime organizado, destacando a transição de organizações locais para redes globais e a necessidade de superação da fragmentação institucional. O Capítulo 2 aborda o federalismo cooperativo como alternativa à centralização excessiva, enfatizando mecanismos como a articulação entre entes federativos, a consolidação do Sistema Único de Segurança Pública e a padronização normativa. Por sua vez, o Capítulo 3 examina os desafios práticos da implementação da proposta, incluindo riscos de sobreposição de competências, ampliação das atribuições operacionais e limites estruturais que podem comprometer sua efetividade.

3

Quanto à metodologia, a pesquisa possui natureza qualitativa e caráter exploratório, adotando como procedimento a revisão de literatura especializada, com base em obras doutrinárias, artigos científicos e produções acadêmicas recentes. Além disso, realiza-se análise documental de legislações, propostas normativas e dados institucionais relacionados à segurança pública, com buscas em periódicos científicos, repositórios institucionais e plataformas digitais.

O recorte temporal compreende o período de 2017 a 2025, priorizando fontes atualizadas e relevantes. O marco teórico-metodológico da pesquisa baseia-se nos estudos sobre federalismo cooperativo, políticas públicas de segurança e governança institucional. Fundamenta-se também nas teorias da criminalidade organizada transnacional e na análise crítica da integração federativa prevista no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A abordagem metodológica adotada permite identificar lacunas, tendências e desafios na implementação da

proposta, contribuindo para uma análise crítica, consistente e fundamentada sobre a (des)articulação federativa da segurança pública no Brasil.

1 A PEC DA SEGURANÇA PÚBLICA E O ENFRENTAMENTO DO CRIME ORGANIZADO TRANSFRONTEIRIÇO

1.1 A PEC 18/2025 diante da reconfiguração do crime organizado: da criminalidade local às redes transnacionais

A dinâmica do crime organizado no Brasil passou por profundas transformações nas últimas décadas, deixando de possuir atuação exclusivamente local para estruturar-se em redes complexas e articuladas em âmbito nacional e transnacional. Segundo Castells³, a lógica em rede redefine as formas de organização social, econômica e criminosa na contemporaneidade. Nesse contexto, as organizações criminosas passaram a ampliar sua capacidade de articulação, expansão territorial e circulação de recursos ilícitos, exigindo respostas estatais mais coordenadas e integradas.

Manso e Dias⁴ afirmam que as facções criminosas brasileiras passaram a atuar de maneira organizada, estruturada e hierarquizada, ampliando sua presença em diversos territórios. Além disso, o COAF⁵ aponta que esses grupos utilizam mecanismos financeiros sofisticados para ocultação patrimonial e lavagem de dinheiro, revelando elevado grau de complexidade operacional.

4

Nesse sentido, Lima⁶ ressalta que o combate ao crime organizado exige atuação preventiva, estratégica e fundamentada em inteligência institucional, superando modelos exclusivamente repressivos. A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 surge como tentativa de adequação institucional do Estado brasileiro às novas configurações da criminalidade organizada contemporânea. A proposta prevê maior integração entre União, Estados e Municípios, fortalecendo mecanismos de coordenação federativa. Busca-se superar limitações históricas decorrentes da fragmentação institucional da segurança pública brasileira, especialmente diante da expansão transnacional das organizações criminosas.

³ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

⁴ DIAS, Camila Nunes; MANSO, Bruno Paes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

⁵ COAF – CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de inteligência financeira**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 18 abr. 2026.

⁶ LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança pública no Brasil: diagnósticos e perspectivas**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021.

A Constituição brasileira consagra um modelo cooperativo de federalismo, exigindo articulação permanente entre os entes federativos. A reconfiguração do crime organizado demanda respostas integradas e coordenadas, capazes de superar modelos fragmentados de atuação estatal.⁷

O IPEA⁸ também identifica relação direta entre violência e presença de organizações criminosas em regiões marcadas pela ausência estatal. Nesse cenário, a PEC nº 18/2025 busca fortalecer a integração institucional como estratégia de enfrentamento ao crime organizado transnacional.

1.2 A PEC 18/2025 e a superação da fragmentação institucional da segurança pública brasileira

A segurança pública brasileira caracteriza-se historicamente por um modelo institucional fragmentado, no qual diferentes órgãos exercem competências específicas, mas apresentam baixa articulação entre si. Essa desarticulação compromete a efetividade das políticas públicas e dificulta o enfrentamento qualificado da criminalidade organizada. “A ausência de integração entre os órgãos de segurança constitui um dos principais obstáculos à eficiência das ações estatais no Brasil”⁹.

A criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018, representou importante avanço na tentativa de fortalecimento da integração institucional¹⁰. O sistema objetiva promover cooperação entre os entes federativos, compartilhamento de informações e atuação coordenada dos órgãos de segurança pública.

Nesse contexto, a PEC nº 18/2025 propõe ampliar a integração institucional por meio da definição de diretrizes nacionais e mecanismos permanentes de coordenação entre União, Estados e Municípios. A proposta também busca fortalecer o compartilhamento de informações estratégicas e a padronização de políticas públicas. Mendes e Branco¹¹ destacam que o federalismo cooperativo exige atuação articulada entre os entes federativos para garantir efetividade às políticas públicas de segurança.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

⁸ IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico da segurança pública no Brasil**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

⁹ LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Crime organizado no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FBSP, 2022, p. 32.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

A integração institucional exige não apenas alterações normativas, mas também mudanças culturais e administrativas capazes de fortalecer a cooperação entre os órgãos de segurança pública. A fragmentação institucional permanece como importante desafio à efetivação das políticas de segurança.¹²

O Instituto Igarapé também aponta que a ausência de integração institucional favorece o fortalecimento das organizações criminosas e reduz a eficiência das ações de segurança pública.¹³

Afirma Lima¹⁴ que a atuação policial contemporânea deve ser orientada por inteligência, cooperação e planejamento estratégico permanente. Essa perspectiva aproxima-se dos objetivos da PEC nº 18/2025, que busca substituir modelos isolados e reativos por uma atuação sistêmica e integrada. Entretanto, a efetividade da proposta dependerá da superação de resistências institucionais, da consolidação de mecanismos de governança cooperativa e do fortalecimento das capacidades administrativas dos entes federativos.

1.3 A PEC 18/2025 como proposta de integração sistêmica: limites do modelo reativo e novos paradigmas de enfrentamento

O modelo de segurança pública brasileiro historicamente caracteriza-se pela predominância de ações repressivas e reativas, centradas na utilização do aparato penal como principal mecanismo de enfrentamento da criminalidade. Segundo Garland, políticas de controle do crime fundamentadas exclusivamente em respostas imediatas apresentam limitações estruturais e reduzida eficácia a longo prazo¹⁵. Nesse sentido, torna-se necessária a construção de estratégias preventivas, integradas e orientadas por inteligência institucional.

A PEC nº 18/2025 apresenta-se como tentativa de superação do modelo fragmentado e reativo da segurança pública brasileira.¹⁶ A proposta prevê mecanismos de cooperação federativa, compartilhamento de informações estratégicas e fortalecimento da inteligência

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e segurança pública**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

¹³ IGARAPÉ, Instituto. **Segurança pública e crime organizado no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2023. Disponível em: <https://igarape.org.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

¹⁴ LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Crime organizado no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FBSP, 2022.

¹⁵ GARLAND, David. **A cultura do controle**. Rio de Janeiro: Revan, 2018, p. 45.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

institucional. O COAF¹⁷ observa que a inteligência financeira constitui instrumento essencial no combate às organizações criminosas, especialmente no enfrentamento da lavagem de dinheiro e ocultação patrimonial.

Destaca Mendes e Branco “a efetividade das políticas públicas depende da coordenação entre os diferentes níveis de governo, especialmente em áreas complexas como a segurança pública.”¹⁸ A integração sistêmica prevista na PEC busca ampliar a capacidade estatal de prevenção e repressão qualificada da criminalidade organizada

Felbab-Brown¹⁹ destaca que o enfrentamento ao crime organizado deve considerar fatores econômicos, sociais e institucionais que sustentam essas estruturas ilícitas. A PEC nº 18/2025 representa importante avanço na busca por uma política nacional integrada de segurança pública.

2 FEDERALISMO E A RECONFIGURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

2.1 Federalismo como alternativa à centralização na segurança pública

A organização federativa brasileira, estruturada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece uma divisão de competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios, incluindo a responsabilidade pela segurança pública.²⁰

A complexidade crescente da criminalidade, especialmente diante do avanço do crime organizado, tem evidenciado limites do modelo tradicional de atuação fragmentada. O federalismo emerge como uma alternativa necessária à reconfiguração das políticas de segurança pública, priorizando a integração institucional e a articulação entre os entes federativos.

Segundo Arretche²¹

O federalismo brasileiro combina descentralização com mecanismos de coordenação nacional, sendo essencial para a implementação de políticas públicas complexas. Essa perspectiva torna-se particularmente relevante no campo da segurança, onde a atuação isolada compromete a eficiência das ações estatais.

¹⁷ COAF – CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de inteligência financeira**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 18 abr. 2026.

¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020., p. 67.

¹⁹ FELBAB-BROWN, Vanda. **The extortion economy**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2017.

²⁰ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

²¹ ARRETCHÉ, Marta. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

A criminalidade contemporânea, marcada por redes articuladas e atuação transnacional, exige respostas igualmente integradas, destaca Castells²² “na sociedade em rede, o poder e o crime também se organizam em redes globais e interconectadas”.

O avanço do crime organizado no Brasil reforça a necessidade de cooperação federativa. Sustenta Manso²³ “as organizações criminosas operam de forma coordenada entre diferentes territórios, explorando justamente as falhas de integração entre os órgãos de segurança pública”. Nesse sentido, a fragmentação institucional favorece a atuação criminosa, enquanto a cooperação fortalece a capacidade estatal de enfrentamento.

A criação do Sistema Único de Segurança Pública, instituído pela Lei nº 13.675 de 2018²⁴, representa um marco na tentativa de consolidação do federalismo cooperativo no setor. O SUSP busca integrar ações, compartilhar informações e padronizar procedimentos entre os diversos órgãos de segurança pública.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18 de 2025 surge como uma tentativa de aprofundar essa lógica cooperativa, ao propor mecanismos de coordenação mais robustos e maior integração institucional. A proposta reflete a compreensão de que a segurança pública não pode ser tratada como responsabilidade isolada de um único ente federativo, mas sim como uma política de Estado articulada em múltiplos níveis.

8

Observam Mendes e Branco²⁵ “a cooperação federativa é instrumento indispensável para a efetividade de direitos fundamentais, especialmente quando se trata de políticas públicas de grande complexidade, como a segurança”.

Conforme destaca Sarlet²⁶

A segurança pública é condição para o exercício dos demais direitos fundamentais, exigindo atuação coordenada e eficiente do Estado. A reconfiguração do modelo federativo no setor não apenas aprimora a eficiência institucional, mas também fortalece a proteção dos direitos dos cidadãos.

A adoção do federalismo cooperativo na segurança pública também se relaciona à garantia de direitos fundamentais.

2.2 Constitucionalização do SUSP e padronização normativa como instrumentos de integração

²² CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019, p. 78.

²³ MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018, p. 65.

²⁴ BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 123.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e segurança pública**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020, p. 67.

A consolidação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)²⁷ como política estruturante depende não apenas de sua existência normativa, mas também de sua efetiva integração entre os entes federativos. Nesse sentido, a proposta de sua constitucionalização representa um avanço significativo na busca por estabilidade institucional e padronização das ações de segurança pública.

A Lei nº 13.675 de 2018 instituiu o SUSP com o objetivo de integrar as forças de segurança, promover o compartilhamento de informações e estabelecer diretrizes comuns. No entanto, por se tratar de legislação infraconstitucional, sua efetividade pode ser limitada por mudanças políticas e institucionais²⁸.

Afirma Silva²⁹ “a constitucionalização de políticas públicas confere maior estabilidade normativa e reduz a margem de discricionariedade dos governos”. Nesse contexto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 18 de 2025 busca elevar o SUSP ao status constitucional, garantindo maior segurança jurídica e continuidade das políticas públicas. Essa medida fortalece a integração federativa ao estabelecer diretrizes obrigatórias para todos os entes.

A padronização normativa é outro elemento essencial para a eficácia do sistema. Observa Streck³⁰

A ausência de uniformidade interpretativa e normativa compromete a efetividade das políticas públicas e gera insegurança jurídica”. No campo da segurança pública, isso se traduz em procedimentos distintos, falhas de comunicação e dificuldades operacionais.

Outro ponto relevante é a melhoria da gestão e avaliação de políticas públicas. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública³¹ a padronização de indicadores e procedimentos permite maior transparência e eficiência na gestão da segurança pública. Isso possibilita o monitoramento de resultados e a adoção de estratégias baseadas em evidências.

A constitucionalização do SUSP também reforça a proteção dos direitos fundamentais. Observa Sarlet³² “a segurança pública deve ser estruturada de forma a garantir não apenas a repressão ao crime, mas também a preservação dos direitos e garantias individuais”. A integração normativa contribui para um modelo de segurança pública mais eficiente, democrático e alinhado aos princípios constitucionais.

²⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. São Paulo: FBSP, 2022.

²⁸ BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

²⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 122.

³⁰ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 89.

³¹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

³² SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e segurança pública**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

3 A PEC 18/2025 E OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO OPERACIONAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 Ampliação ou sobreposição de competências: integração acerca dos municípios ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

A instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por meio da Lei nº 13.675/2018³³ representou um marco na tentativa de reorganização da segurança pública no Brasil, ao propor uma lógica de atuação integrada entre União, estados e municípios. O modelo busca superar a fragmentação institucional historicamente presente no setor, promovendo cooperação, compartilhamento de informações e padronização de procedimentos.

Lima³⁴ destaca que o SUSP surge como uma tentativa de consolidar um federalismo cooperativo no campo da segurança, inspirado em experiências como o Sistema Único de Saúde, mas enfrentando desafios próprios de coordenação e execução.

A participação dos municípios no SUSP constitui um dos aspectos mais complexos desse arranjo institucional, sobretudo porque a Constituição Federal de 1988 não atribuiu a esses entes competência direta para o exercício da segurança pública ostensiva. Ainda assim, a literatura contemporânea reconhece que os municípios desempenham papel relevante na prevenção da criminalidade, especialmente por meio de políticas públicas voltadas à educação, urbanismo e inclusão social. Afirma Santos³⁵, que os municípios atuam como agentes fundamentais na prevenção primária da violência, ainda que sua atuação não esteja plenamente regulamentada no plano constitucional.

A ampliação das competências municipais no âmbito da segurança pública ocorre, muitas vezes, de forma indireta e pragmática, especialmente com a expansão das guardas municipais. Essas instituições têm assumido funções que vão além da proteção de bens, serviços e instalações públicas, passando a atuar em atividades de policiamento preventivo. De acordo

³³ BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

³⁴ LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança pública no Brasil: diagnósticos e perspectivas**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021.

³⁵ SANTOS, José Francisco dos. Municípios e segurança pública no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2023.

com Nogueira, Soares e Batista³⁶, essa ampliação funcional evidencia uma tendência de municipalização da segurança pública, embora ainda existam lacunas normativas quanto aos limites dessa atuação.

Essa expansão de competências não ocorre sem controvérsias. A ausência de delimitação clara das atribuições dos municípios pode gerar sobreposição de funções com as polícias estaduais, resultando em conflitos institucionais e ineficiência na prestação do serviço público. Melo e Sousa³⁷ apontam que a falta de coordenação entre os entes federativos compromete a eficácia das políticas de segurança, especialmente em contextos urbanos complexos, onde múltiplos atores atuam simultaneamente.

Outro ponto relevante refere-se à capacidade institucional dos municípios para assumir novas responsabilidades na área de segurança pública. Muitos municípios brasileiros enfrentam limitações financeiras, técnicas e administrativas, o que dificulta a implementação de políticas eficazes.

A integração dos municípios ao SUSP exige o desenvolvimento de mecanismos de governança que garantam a articulação entre os diferentes níveis federativos. Para Soares³⁸ a efetividade do sistema depende da existência de instâncias de coordenação capazes de harmonizar interesses e evitar conflitos de competência. Nesse sentido, a governança interfer federativa assume papel central na consolidação do SUSP.

A literatura também enfatiza que a atuação municipal na segurança pública deve priorizar estratégias de prevenção, em vez de repressão. De acordo com Cerqueira³⁹ políticas preventivas baseadas em evidências são mais eficazes na redução da criminalidade a longo prazo, especialmente quando implementadas em nível local. Isso reforça a importância dos municípios como atores estratégicos no sistema.

Observa-se que a integração dos municípios ao SUSP representa uma oportunidade de fortalecimento da segurança pública, mas também impõe desafios relacionados à delimitação de

³⁶ NOGUEIRA, Camila; SOARES, Luiz Eduardo; BATISTA, Vera Malaguti. **Segurança pública e democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2020.

³⁷ MELO, João; SOUSA, Maria. Gestão e políticas públicas de segurança. **Revista de Administração Pública**, 2021.

³⁸ SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

³⁹ CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

competências e à capacidade institucional. Como destaca Adorno⁴⁰ o sucesso desse modelo depende da construção de um equilíbrio entre autonomia local e coordenação nacional, evitando tanto a fragmentação quanto a centralização excessiva.

3.2 A PEC 18/2025 e os desafios da integração operacional na segurança pública

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025 surge em um contexto de crescente complexidade da criminalidade organizada e de fortalecimento das redes transnacionais ilícitas⁴¹. Nesse cenário, a integração operacional entre os órgãos de segurança pública torna-se elemento essencial para garantir maior eficiência no enfrentamento ao crime organizado. A proposta busca fortalecer mecanismos de coordenação entre União, Estados e Municípios, ampliando o compartilhamento de informações, a padronização de procedimentos e a atuação conjunta das instituições responsáveis pela segurança pública.

Apesar dos avanços previstos, a integração operacional ainda enfrenta obstáculos estruturais relacionados à fragmentação institucional, à ausência de cooperação permanente entre os entes federativos e às desigualdades administrativas regionais. A efetividade da PEC nº 18/2025 dependerá não apenas de alterações normativas, mas também da consolidação de mecanismos permanentes de governança cooperativa e fortalecimento institucional.

12

A integração operacional da segurança pública tornou-se um dos principais desafios do Estado brasileiro diante da expansão do crime organizado contemporâneo. O avanço das organizações criminosas em âmbito interestadual e transnacional exige atuação coordenada entre diferentes instituições públicas. Segundo Muggah⁴² a ausência de articulação entre os órgãos de segurança compromete a efetividade das políticas públicas e reduz a capacidade estatal de enfrentamento da criminalidade organizada.

A fragmentação institucional da segurança pública brasileira decorre, em grande medida, do modelo federativo previsto constitucionalmente, no qual diferentes órgãos possuem competências específicas e limitada integração operacional. Afirmam Barros Leal⁴³

⁴⁰ ADORNO, Sérgio. Violência e crime no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 33, n. 96**, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

⁴¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

⁴² MUGGAH, Robert. **Segurança pública e crime organizado na América Latina**. Revista Igarapé, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://igarape.org.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

⁴³ BARROS LEAL, Felipe Alcântara. **Repressão preventiva policial: investigar para prevenir o crime organizado**. Salvador: JusPodivm, 2023. Disponível em: <https://www.editorajuspodivm.com.br>. Acesso em: 18 abr. 2026, p. 67.

O federalismo cooperativo exige coordenação permanente entre os entes federativos, especialmente em áreas complexas como segurança pública. Nesse sentido, a ausência de mecanismos eficientes de cooperação favorece a sobreposição de competências e dificulta ações integradas.

A criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018, representou importante avanço na tentativa de fortalecimento da integração institucional. O sistema objetiva promover compartilhamento de informações, cooperação federativa e padronização de procedimentos operacionais. Busca-se superar limitações históricas decorrentes da fragmentação institucional e ampliar a eficiência das políticas públicas de segurança.

O Instituto Igarapé aponta que as organizações criminosas brasileiras operam em redes articuladas internacionalmente, conectando mercados ilícitos relacionados ao tráfico de drogas, armas e lavagem de dinheiro⁴⁴. Essa realidade amplia a necessidade de integração operacional e compartilhamento de dados estratégicos entre instituições policiais, órgãos de inteligência e entidades de controle financeiro. Nesse contexto, a cooperação institucional passa a ser elemento indispensável ao enfrentamento qualificado da criminalidade organizada.

Tal cenário evidencia que a ausência de integração entre os órgãos de segurança pública compromete a efetividade das ações preventivas e repressivas. Além disso, a desigualdade estrutural entre os entes federativos dificulta a implementação uniforme das políticas públicas de segurança. Outro desafio relacionado à integração operacional refere-se à interoperabilidade tecnológica entre os sistemas de informação utilizados pelas instituições policiais. O COAF⁴⁵ observa que o compartilhamento de inteligência financeira constitui instrumento essencial para identificação de organizações criminosas e rastreamento de recursos ilícitos. Contudo, limitações tecnológicas e burocráticas ainda dificultam a circulação eficiente de informações estratégicas entre os órgãos públicos.

Além das dificuldades estruturais, a integração operacional também enfrenta resistências institucionais decorrentes de disputas de competência e autonomia administrativa. Rolim ressalta que a consolidação de políticas integradas exige transformação cultural e

⁴⁴ IGARAPÉ, Instituto. **Segurança pública e crime organizado no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2023. Disponível em: <https://igarape.org.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

⁴⁵ COAF – CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de inteligência financeira**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 18 abr. 2026.

fortalecimento da governança cooperativa.⁴⁶ Assim, mudanças normativas isoladas não são suficientes para garantir integração efetiva entre os órgãos de segurança pública.

A PEC nº 18/2025 representa importante tentativa de adequação institucional da segurança pública brasileira às novas dinâmicas da criminalidade organizada. A proposta busca fortalecer mecanismos de cooperação, inteligência e atuação conjunta entre os entes federativos⁴⁷. Entretanto, sua efetividade dependerá da implementação prática das medidas previstas, do fortalecimento institucional e da consolidação de uma política nacional integrada de segurança pública.

3.3 Limites estruturais da PEC 18/2025: entre integração e efetividade

A PEC 18/2025 surge como uma proposta de reestruturação da segurança pública brasileira, com o objetivo de fortalecer a integração entre os entes federativos e aprimorar o enfrentamento ao crime organizado. Sua implementação enfrenta limites estruturais que podem comprometer sua efetividade. Lima afirma que “a simples alteração normativa não é suficiente para garantir mudanças concretas, sendo necessário considerar fatores institucionais e operacionais”⁴⁸.

Um dos principais desafios da PEC refere-se à tensão entre centralização e autonomia federativa. A ampliação do papel da União pode favorecer a coordenação nacional, mas também pode limitar a capacidade dos estados e municípios de adaptar as políticas às suas realidades específicas. Nogueira et al.⁴⁹ destacam que o equilíbrio federativo é essencial para a eficácia das políticas públicas.

A capacidade de implementação das diretrizes propostas pela PEC constitui um obstáculo significativo. A literatura sobre o SUSP indica que a integração entre os órgãos de segurança ainda enfrenta dificuldades práticas, relacionadas à falta de recursos e à ausência de

⁴⁶ ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

⁴⁸ LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança pública no Brasil**: diagnósticos e perspectivas. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021, p. 67.

⁴⁹ NOGUEIRA, Camila; SOARES, Luiz Eduardo; BATISTA, Vera Malaguti. **Segurança pública e democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2020.

mecanismos eficazes de coordenação. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁵⁰ a efetividade das políticas depende de investimentos contínuos em infraestrutura e tecnologia.

Outro limite estrutural diz respeito à definição de competências entre os entes federativos. A sobreposição de atribuições pode gerar conflitos institucionais e insegurança jurídica, comprometendo a eficiência das ações. Afirmam Melo e Sousa⁵¹, que a clareza na divisão de responsabilidades é fundamental para o funcionamento adequado do sistema.

A participação dos municípios também representa um desafio importante. Embora desempenhem papel relevante na prevenção da criminalidade, muitos municípios não possuem capacidade institucional para assumir novas responsabilidades. Soares destaca que a descentralização deve ser acompanhada de apoio técnico e financeiro, sob pena de agravar desigualdades regionais⁵².

Ademais, a governança do sistema constitui um elemento central para a efetividade da PEC. A integração entre os diferentes órgãos de segurança exige mecanismos de coordenação eficientes e transparentes, segundo Lima⁵³ a governança interfederativa é um dos principais desafios do SUSP. Outro aspecto relevante refere-se à necessidade de alinhamento entre as políticas de segurança e outras políticas públicas, como educação e assistência social. Cerqueira⁵⁴ argumenta que o enfrentamento da criminalidade exige uma abordagem multidimensional, que vá além da repressão policial.

15

A PEC 18/2025 representa um avanço no debate sobre segurança pública, mas sua efetividade dependerá da superação de limites estruturais relacionados à coordenação federativa, capacidade institucional e definição de competências. Como destaca Lima⁵⁵ o sucesso da proposta dependerá da capacidade de transformar diretrizes normativas em ações concretas e integradas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁵⁰ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. São Paulo: FBSP, 2022.

⁵¹ MELO, João; SOUSA, Maria. Gestão e políticas públicas de segurança. **Revista de Administração Pública**, 2021.

⁵² SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019. SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

⁵³ LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Crime organizado no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FBSP, 2022.

⁵⁴ CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

⁵⁵ LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Crime organizado no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FBSP, 2022.

Ao longo deste estudo, foi possível analisar criticamente a proposta de unificação e padronização da segurança pública prevista na PEC nº 18/2025, considerando o contexto de expansão do crime organizado transnacional e os desafios impostos à estrutura federativa brasileira. A pesquisa evidenciou que a crescente capacidade de articulação das organizações criminosas, que atuam de forma integrada em diferentes regiões do país e além das fronteiras nacionais, exige respostas institucionais igualmente coordenadas e eficientes por parte do Estado.

Os resultados demonstraram que a PEC nº 18/2025 representa uma tentativa de fortalecer a integração entre os órgãos de segurança pública por meio da ampliação dos mecanismos de cooperação federativa, da uniformização de diretrizes e do aprimoramento da coordenação entre União, estados e municípios. Nesse sentido, verificou-se que a proposta possui potencial para contribuir com a construção de uma política de segurança mais articulada, capaz de enfrentar fenômenos criminais que ultrapassam os limites territoriais e administrativos tradicionalmente observados.

Entretanto, a análise crítica realizada permitiu constatar que a simples unificação normativa e administrativa não constitui solução suficiente para o enfrentamento do crime organizado transnacional. Permanecem desafios relacionados à disponibilidade de recursos financeiros, à modernização tecnológica, à qualificação permanente dos profissionais de segurança, ao compartilhamento efetivo de informações e ao fortalecimento das capacidades institucionais dos entes federativos. Tais aspectos revelam que a efetividade das mudanças propostas depende da implementação de políticas complementares que assegurem condições concretas para a atuação integrada do sistema.

Conclui-se que o objetivo geral da pesquisa foi alcançado, uma vez que foi possível examinar criticamente os principais avanços, limitações e perspectivas da PEC nº 18/2025 diante das novas configurações do crime organizado transnacional. A hipótese inicialmente formulada foi parcialmente confirmada, pois, embora a proposta represente um avanço relevante na busca pela integração e padronização da segurança pública brasileira, sua eficácia dependerá da adoção de medidas estruturais adicionais capazes de transformar a cooperação federativa em resultados concretos para a prevenção e repressão da criminalidade organizada.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ADORNO, Sérgio. Violência e crime no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

BARROS LEAL, Felipe Alcântara de. **Repressão preventiva policial**: investigar para prevenir o crime organizado. Salvador: JusPodivm, 2023. Disponível em: <https://www.editorajuspodivm.com.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

COAF – CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de inteligência financeira**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf>. Acesso em: 18 abr. 2026.

DIAS, Camila Nunes; MANSO, Bruno Paes. **A guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

FELBAB-BROWN, Vanda. **The extortion economy**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. São Paulo: FBSP, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

GARLAND, David. **A cultura do controle**. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

IGARAPÉ, Instituto. **Segurança pública e crime organizado no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2023. Disponível em: <https://igarape.org.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico da segurança pública no Brasil**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Crime organizado no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FBSP, 2022.

LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança pública no Brasil: diagnósticos e perspectivas**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021.

MELO, João; SOUSA, Maria. Gestão e políticas públicas de segurança. **Revista de Administração Pública**, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICOS. Relatório de políticas de segurança pública. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mjsp>. Acesso em: 18 abr. 2026.

MUGGAH, Robert. **Segurança pública e crime organizado na América Latina**. Revista Igarapé, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://igarape.org.br>. Acesso em: 18 abr. 2026.

NOGUEIRA, Camila; SOARES, Luiz Eduardo; BATISTA, Vera Malaguti. **Segurança pública e democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2020.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

SANTOS, José Francisco dos. Municípios e segurança pública no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e segurança pública**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2021.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2021.

